Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6710**
14. Wahlperiode 19. 07. 2001

Unterrichtung

durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung

Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung

– Empfehlung für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung –

Inhaltsverzeichnis

- *Zugeleitet gemäß § 18 Abs. 6 und 7 des Parteiengesetzes i. V. m. Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl. I S. 142, 148).*
- *Dazu gehörig Anlagenband mit 3 Gutachten: Drucksache 14/6711*

Seite

Vorwort

Nach einem guten Jahr intensiver Arbeit legt die Kommission unabhängiger Sachverständiger hiermit ihren Bericht zur Reform der Parteienfinanzierung vor. Er sollte kein Schnellschuss sein, der vordergründig an Symptomen kuriert. Auch mithilfe von vielfältigem externen Sachverstand wurde die gesamte Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung auf den Prüfstand gestellt. Dieses jetzt vorliegende Ergebnis wird sicherlich viele nicht zufrieden stellen: Den einen ist der Bericht viel zu lang und detailliert, den anderen immer noch nicht ausführlich genug. Den einen fehlen juristische Einzelheiten, den anderen sozialwissenschaftliche Daten. Manchen wird er zu politisch sein, anderen nicht kämpferisch genug. Der Kommission ging es um die Sache und nicht um das Gefallen.

Damit die sicherlich komplizierte Materie übersichtlicher wird, ist dem Bericht nach diesem Vorwort eine systematische Gliederung mit zahlreichen Unterpunkten vorangestellt. Dann folgt eine Zusammenstellung der Kommissions-Empfehlungen in insgesamt 80 Punkten. Der Bericht wird danach in drei Hauptteile – Ausgangslage, rechtliche Grundlagen, Empfehlungen – gegliedert. Im Teil Empfehlungen werden zur besseren Übersichtlichkeit alle Einzelempfehlungen am Schluss größerer Abschnitte in Kästen grau unterlegt. Ein Anhang aus Abkürzungsverzeichnis und Literaturhinweisen schließt den Bericht ab. Natürlich beschreibt dieser Text eine spröde, meist juristische Materie. Dennoch hat sich die Kommission Mühe gegeben, ihn auch für den interessierten Laien verständlich und nachvollziehbar zu formulieren.

Die Arbeit der Kommission wäre ohne die vielfältige Hilfe, die sie erfahren durfte, nicht zu schaffen gewesen gewesen. Deshalb ist sie zu vielfachem Dank verpflichtet. Zuallererst möchte sie den Mitgliedern des Beirats für ihre Mitarbeit und Anregungen danken.

Besonderen Dank schuldet sie den drei Gutachtern, den Herren Professor Dr. Hans H. Klein, Professor Dr. Martin Morlok und Professor Dr. Lothar Streitferdt, für fruchtbare und grundsätzliche Überlegungen sowie für ihre Bereitschaft, über die eigentliche Gutachtertätigkeit hinaus an den Beratungen teilzunehmen und sich der Diskussion mit der Kommission und dem Beirat zu stellen.

Von besonderem Wert war es für die Kommission, am Erfahrungsschatz von Herrn Professor Dr. Horst Sendler teilzuhaben.

Die Bundestagsverwaltung hat der Kommission auf vielfache Weise Hilfe und Unterstützung zukommen lassen; dafür sei ihr herzlich gedankt.

Den Mitarbeitern des Bundesrechnungshofes schuldet die Kommission Dank für ihre Stellungnahme und Vorschläge, die sie aus ihren Erfahrungen als externe Prüfer der Bundestagsverwaltung gewonnen haben.

Dem Bundespräsidialamt ist zu danken für die personelle und sachliche Unterstützung der Kommissionsarbeit. Besonders danken möchte die Kommission ihrem Sekretär, Herrn Richter am Oberverwaltungsgericht Ulf Domgörgen, Leiter des Referats Verfassung und Recht im Bundespräsidialamt. Nur mit seinem unermüdlichen Einsatz war die Arbeit qualitativ und quantitativ zu leisten.

Trotz aller dieser Unterstützung übernimmt die Kommission natürlich alleine die Verantwortung für den gesamten Inhalt, für mögliche Stärken und Schwächen des Berichts. Sie erwartet in der Tat nicht, es allen recht machen zu können. Aber sie erwartet eine offene Debatte dieser Vorschläge und hofft auf einen konstruktiven Dialog.

Berlin, den 18. Juli 2001

Hedda von Wedel

Ulrich von Alemann   Hans Günther Merk

Hans-Dietrich Winkhaus   Dieter Wunder

Zusammenstellung der Empfehlungen der Kommission

Erster Abschnitt: Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung

1. Die Kommission empfiehlt, an den Grundzügen des Systems der Parteienfinanzierung festzuhalten. Sie sieht aber die Notwendigkeit, es in einer Reihe von wichtigen Punkten fortzuentwickeln.

2. Den Parteien wird empfohlen, die Möglichkeiten ihrer Eigenfinanzierung durch Mitgliedsbeiträge besser auszuschöpfen.

3. Die Begrenzung des jährlichen Gesamtvolumens der staatlichen Mittel an alle Parteien („absolute Obergrenze“) und die Festlegung, dass die Höhe der staatlichen Leistungen bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten darf („relative Obergrenze“), haben sich grundsätzlich als richtig erwiesen. Gleichwohl geben einzelne problematische Erscheinungen Anlass für gesetzliche Korrekturen.

4. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob durch eine Veränderung der Berechnungsgrundlagen das bisherige regelmäßige rein rechnerische Überschreiten der absoluten Obergrenze verhindert werden kann.

5. Die Kommission empfiehlt, die Berechnungsgrundlagen so zu gestalten, dass sie zu einer Gleichgewichtung (Hälftigkeit) des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils führen.

6. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, bei der Berechnung der relativen Obergrenze nur die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zu berücksichtigen.

7. Die Kommission empfiehlt, bei der nächsten Gelegenheit einer gesetzlichen Änderung die derzeit im PartG ausgewiesenen DM-Beträge auf Euro umzustellen. Dabei sollten Glättungen grundsätzlich zu Abrundungen führen.

8. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die Regelung über die erhöhte Vergütung der ersten fünf Millionen Wählerstimmen das vom BVerfG verfolgte Ziel eines Ausgleichs für die an der Sperrklausel gescheiterten Parteien tatsächlich erreicht; insbesondere sollte geprüft werden, ob und wie Mitnahmeeffekte der im Bundestag vertretenen Parteien ausgeschlossen werden können.

9. Die Kommission empfiehlt, beim Quorum der Wählerstimmen keine Änderung vorzunehmen.

10. Die Kommission empfiehlt, die kommunale Ebene, also auch die kommunalen Wählergemeinschaften, in die Parteienfinanzierung nicht mit einzubeziehen.

11. Die Kommission empfiehlt, von einer Differenzierung der Vergütung der Wählerstimmen nach den Ebenen der verschiedenen Wahlen (zum Europaparlament, zum Bundestag und zu den Landtagen) abzusehen.

12. Die Regelung über den parteienspezifischen Preisindex (§ 18 Abs. 6 PartG) hat sich grundsätzlich bewährt. Sollten sich allerdings bei einer weiteren Beobachtung der Preisverläufe keine signifikanten Unterschiede zum Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten ergeben, kann auf den parteienspezifischen Preisindex verzichtet werden.

13. Für den Fall, dass der parteienspezifische Preisindex beibehalten wird, empfiehlt die Kommission, diese Aufgabe dem Statistischen Bundesamt zu übertragen.

14. Eine Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung sollte nicht durch eine automatische Indexierung, sondern jeweils durch einen Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages erfolgen.

15. Die Kommission hat keine Anhaltspunkte dafür, dass der Umfang der staatlichen Zuwendungen an die Parteien überhöht wäre. Angesichts der allgemeinen staatlichen Sparpolitik und Haushaltskonsolidierung werden allerdings auch die Parteien sich einer Aufgaben- und Ausgabenkritik stellen müssen.

Zweiter Abschnitt: Probleme der Eigenfinanzierung der Parteien

16. Die Kommission empfiehlt, Spenden juristischer Personen weiterhin zuzulassen.

17. Die Kommission empfiehlt ein Spendenverbot für von der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden) beherrschte Unternehmen. Das Kriterium „beherrscht“ sollte ab einer Kapitalbeteiligung (addierte Anteile der öffentlichen Hand) in Höhe von 25 Prozent angenommen werden.

18. Die Einführung einer Obergrenze für Großspenden (von Privatpersonen wie von juristischen Personen) ist in der Kommission kontrovers diskutiert worden. Die Kommission lehnt mit 3 zu 2 Stimmen eine Begrenzung ab, weil sie mit dem BVerfG die Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung über die Herkunft der Mittel als ausreichende Abwehrmaßnahme gegen unzulässige Einflussnahmen ansieht. Nach Auffassung der Kommissionsmitglieder, die eine Obergrenze befürworten, sollte diese bei 250 000 DM jährlich pro Spender gezogen werden.

19. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, eine Pflicht zur gesonderten, zeitnahen Veröffentlichung von Großspenden ab einer Größenordnung von 250 000 DM einzuführen.

20. Die Kommission empfiehlt, die Vorschrift über das Annahmeverbot für sog. „Einflussspenden“ dahin gehend zu erweitern, dass sie auch solche Spenden erfasst, die nachträglich wegen eines bereits gewährten Vorteils getätigt werden bzw. vor der Gewährung des Vorteils versprochen werden.

21 Die Kommission empfiehlt, Zuwendungen von Todes wegen, insbesondere Vermächtnisse, wie Spenden zu behandeln. Als solche unterliegen sie in jeder Hinsicht dem Transparenzgebot.

22. Anonyme Spenden unterliegen bereits nach geltendem Recht einem Annahmeverbot.

23. Im Fall der Gewährung eines Darlehens ist bereits nach geltendem Recht eine ggf. eingeräumte Zinsersparnis, also die Differenz zu dem marktüblichen Zinssatz, eine geldwerte Zuwendung, die als solche im Rechenschaftsbericht auszuweisen ist.

24. Die Kommission empfiehlt, die Parteien zu verpflichten, ihr gesamtes Finanzwesen, insbesondere das Spendenwesen, ausschließlich über bestimmte, vollständig und abschließend zu bezeichnende Konten abzuwickeln. Sie empfiehlt den Parteien, ihre Konten im Inland zu führen.

25. Von dem Verbot jeglichen Bargeldverkehrs sollte mit Rücksicht auf verständliche Bedürfnisse der Praxis ein Bagatellbereich ausgenommen bleiben, innerhalb dessen Barspenden („Tellersammlungen“) zuzulassen sind. Die Kommission empfiehlt, die Bagatellgrenze für Barspenden bei 2 000 DM zu ziehen.

26. Jeder Empfänger einer für die Partei bestimmten Barspende sollte verpflichtet sein, sie unverzüglich an eine Person weiterzuleiten, die zu ihrer Vereinnahmung in das Buchungs- und Kontensystem der Partei ermächtigt ist. Die Weiterleitungspflicht sollte im Parteiengesetz verankert und ihre Einzelheiten in den jeweiligen Parteisatzungen näher ausgestaltet werden. Die Prüfung der Wirtschaftsprüfer sollte sich stichprobenweise darauf erstrecken, ob diese Pflicht satzungsgemäß umgesetzt wird.

27. Die Kommission empfiehlt, die Entgegennahme einer für Parteizwecke bestimmten Spende durch einen Mandatsträger oder einen Kandidaten für ein öffentliches Wahlamt nicht zu untersagen. Solche „Direktspenden“ sind unverzüglich weiterzuleiten, ordnungsgemäß zu verbuchen und zu publizieren. Der Absicht des Spenders, eine bestimmte Person finanziell zu unterstützen, sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass der Spender eine (parteiaufgabenbezogene) Verwendungsbestimmung treffen kann.

28. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz und im Satzungsrecht der Parteien durch eindeutige und einheitlich verwandte Rechtsbegriffe zu regeln, wann und durch wen eine Spende „angenommen“ („entgegengenommen“ oder „erlangt“) und damit zurechenbar in den Rechtskreis einer Partei gelangt ist.

29. Die Veröffentlichungspflicht gemäß den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages sollte mit den Vorschriften des Parteiengesetzes in Einklang gebracht werden.

30. Die Kommission empfiehlt, die sog. Mandatsträgerabgaben (also Spenden und Beiträge von Parteimitgliedern, die ein Mandat in einem Parlament oder in einer kommunalen Vertretung oder ein öffentliches Amt innehaben) in den Rechenschaftsberichten der Parteien gesondert aufzuführen; falls sie im Einzelfall die Publizitätsgrenze von 20 000 DM übersteigen, ist auch der Name des Betreffenden anzugeben.

31. Die Kommission empfiehlt, die Grenze von 20 000 DM für die Veröffentlichungspflicht von Spenden nicht zu verändern.

32. Die Publikationspflicht sollte auf Mitgliedsbeiträge in derselben Höhe erstreckt werden. Mit Rücksicht auf datenschutzrechtliche Einwände könnten beide Arten von Zuwendungen im Rechenschaftsbericht unter einer gemeinsamen Kategorie „Spenden und Mitgliedsbeiträge“ aufgeführt werden.

33. Die Parteien sind bereits nach jetziger Rechtslage verpflichtet, Teilspenden im Rechenschaftsbericht zu einem Gesamtwert zusammenzuführen. Bestrebungen, die Veröffentlichungspflicht durch Aufteilung („Stückelung“) von Spenden in kleinere Beträge zu umgehen, sind schwierig zu bekämpfen. Jeder Versuch einer Regelung findet seine Grenze da, wo rechtlich selbstständige Personen (natürliche oder juristische Personen) handeln.

34. Die Kommission empfiehlt keine Änderungen hinsichtlich der Höhe der steuerrechtlichen Berücksichtigungsfähigkeit von Spenden (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG).

35. Die Kommission ist der Auffassung, dass Sach- und Dienstleistungen von Mitgliedern und anderen Personen im Regelfall unentgeltlich sein sollten. Insoweit ist der Grundsatz der derzeitigen Regelung politisch richtig. Die §§ 26 und 27 PartG sind jedoch unübersichtlich, nicht widerspruchsfrei und sollten vereinfacht werden.

36. Das Problem der Unterstützungsaktionen Dritter zugunsten einer Partei (z. B. durch Einzelpersonen, Verbände und Gewerkschaften) dürfte wegen der Vielfalt der Lebenssachverhalte kaum regelbar sein.

37. Im Übrigen empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die Vorschriften des Parteiengesetzes der Vielfalt der modernen Formen von Sponsoring und von konkreter Veranstaltungs- oder Kampagnen-Unterstützung gerecht werden und diese angemessen bewältigen.

38. Die Kommission empfiehlt keine gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien, auch nicht im Medienbereich. Ein etwaiger beherrschender Einfluss von Parteien auf die Presse aufgrund von Beteiligungen im Bereich der Printmedien wäre im Übrigen vorrangig mit den Mitteln und nach den allgemeinen Maßstäben des Kartellrechts und des Presserechts einzudämmen.

Dass ein solcher Zustand derzeit von irgendeiner Partei in Deutschland erreicht wäre, ist nicht ersichtlich. Die Möglichkeit der Parteien, an der Entwicklung der neuen Medien teilzunehmen, insbesondere des Internet, sollte nicht beschnitten werden.

39. Die Kommission empfiehlt ein Verbot jeglicher Finanztransfers zwischen Fraktionen und Parteien (mit der Ausnahme vertraglich geregelter Leistungen gegen Rechnungsstellung).

40. Im Abgeordnetengesetz sollte eine Vorschrift aufgenommen werden, dass es den Fraktionen und Gruppen verboten ist, Spenden anzunehmen.

41. Die rechtsgeschäftlichen Leistungsbeziehungen (z. B. Geschäftsbesorgungsverträge) zwischen einer Fraktion und einer Partei sollten in den Rechenschaftsberichten der Parteien bzw. der Fraktionen gesondert ausgewiesen werden. Ihre ordnungsgemäße Rechnungslegung und ihre zutreffende Bewertung sollte zu den wesentlichen Prüfungspflichten der Wirtschaftsprüfer gehören und zwingender Inhalt ihres Prüfungsberichts sein.

42. Die Kommission empfiehlt den Fraktionen zu prüfen, ob die Ansammlung größerer Rücklagen für soziale oder karitative Zwecke tatsächlich erforderlich ist.

43. Die Kommission empfiehlt, das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG auf Fraktionen und Gruppen aller Volksvertretungen zu erstrecken, also auch auf die Vertretungen der Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene.

Dritter Abschnitt: Rechnungslegung der Parteien

44. Die öffentliche Rechnungslegung der Parteien ist wegen Mängeln der gesetzlichen Regelung und wegen ihrer oft uneinheitlichen Umsetzung in der Praxis verbesserungswürdig.

45. Die Kommission empfiehlt, das „Mehr-Augen-Prinzip“ in der Rechnungslegung der Parteien zu stärken. Im Parteiengesetz sollte vorgeschrieben werden, dass der Rechenschaftsbericht im Vorstand beraten und beschlossen wird. Er sollte vom Parteivorsitzenden, vom Schatzmeister und vom Generalsekretär unterzeichnet werden. Falls es bei einer Partei einen Generalsekretär oder ähnlichen Bevollmächtigten nicht gibt, sollte ein weiteres Vorstandsmitglied mitzeichnen. Einzelheiten sind in den Satzungen zu regeln. Das sollte jedenfalls für die Bundes- und für die Landesebene gelten.

46. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz ein einheitliches, konsequentes System der Rechnungslegung festzulegen. Sie empfiehlt, den Rechnungsstil der doppelten Buchführung einzuführen. Die Rechnungslegung sollte aus einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung bestehen, nämlich aus einer Aufwands- und Ertragsrechnung (Ergebnisrechnung) und einer Vermögensrechnung. Die Generalklausel „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ sollte gestrichen werden.

47. Die Kommission empfiehlt, um unangemessenen Aufwand zu vermeiden, dass die Gebietsverbände unterhalb der Landesebene wie bisher eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung durchführen und die zu aktivierenden Anschaffungen an ihren Landesverband melden können.

48. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz festzulegen, dass die Parteien ihr Vermögen nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zu bewerten haben.

49. Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert von weniger als 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) sollten im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden; sie brauchen dann nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen zu werden.

50. Ergänzend zu der handelsrechtlichen Bewertung sollten die Parteien verpflichtet werden, in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht regelmäßig alle fünf Jahre, bezogen auf das gleiche Rechnungsjahr, Verkehrswerte für die beiden Vermögenspositionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ anzugeben. Die Bewertung dieser beiden Positionen sollte nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes erfolgen.

51. Angesichts der derzeit uneinheitlichen Praxis sollte der Gesetzgeber eine Übergangsregelung für die Parteien vorsehen, die ihre Bewertungsmethode umstellen müssen.

52. Die Kommission empfiehlt, das Saldierungsgebot des Parteiengesetzes zu streichen, weil es der Forderung nach Transparenz der Finanz-/Ertragslage der Parteien zuwiderläuft.

53. Die Kommission empfiehlt weitere gesetzliche Änderungen zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte:

   - Dazu gehört die Ausweisung zusätzlicher Kategorien für Abschreibungen, für Aufwendungen für Verluste aus Vermögen, für Beteiligungen und sonstige Finanzanlagen.
   - Die Parteien sollten verpflichtet werden, in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichts regelmäßig über ihre Beteiligungen zu berichten.
   - Die Fünf-Prozent-Grenze für „sonstige Einnahmen“ sollte deutlich gesenkt werden.
   - Die Rechenschaftsberichte sollten angeben, welche Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften (z. B. Jugendorganisationen) in den Rechnungskreis einbezogen sind. Der Gesetzgeber sollte prüfen, wie – über die bisherige Praxis des pauschalen Ausweises hinaus – das Transparenzgebot besser erfüllt werden kann.
   - Bei den Zuwendungen sollte auf die tatsächlich zugeflossenen Mitgliedsbeiträge und Spenden abgestellt werden.
   - Die gesamte Rechnungslegung sollte ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermitteln (Prinzip des „true and fair view“).

- Die dem Rechenschaftsbericht voranzustellende Zusammenfassung sollte verbessert werden (Angabe der Vergleichswerte des Vorjahres und der zehn größten Spenden).

54. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Bestellung der Wirtschaftsprüfer durch die Mitgliederversammlung (Parteitag) zu erfolgen hat.

55. Zur Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten sollten die bisherigen Ausschlussgründe der Wirtschaftsprüfer präzisiert und in Anlehnung an § 319 HGB erweitert werden. Die Parteien sollten verpflichtet werden, spätestens alle fünf Jahre die Wirtschaftsprüfergesellschaft zu wechseln (Rotation).

56. Art und Umfang der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer sollten in Anlehnung an § 317 HGB präzisiert werden. Die Zahl der in die Prüfung einzubeziehenden nachgeordneten Gebietsverbände sollte erhöht und zusätzlich eine Rotation vorgeschrieben werden.

57. Den Prüfern sollten im Parteiengesetz bestimmte Prüfungspflichten aufgegeben werden. Diese Prüfungsgegenstände sollten – korrespondierend dazu – zwingender Inhalt des Prüfungsberichts sein. Dazu sollten mindestens gehören

    - eine Beschreibung und Beurteilung des Finanz- und Kontrollsystems der Partei,
    - die Bestätigung des zutreffenden Zuwendungsausweises (§ 24 Abs. 5 PartG),
    - Erläuterungen zu den einbezogenen Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften,
    - eine Beschreibung und Beurteilung der Angemessenheit der Methoden zur Bewertung der wichtigsten Positionen in der Vermögensrechnung („Haus- und Grundvermögen“, „Beteiligungen“),
    - Erläuterungen zu (etwaigen) Leistungsbeziehungen der Parteien zu Fraktionen, den parteinahen Stiftungen und anderen Umfeldorganisationen, einschließlich einer Beurteilung der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung,
    - Erläuterungen zu Sachleistungen und Sachspenden an die Partei einschließlich einer Stellungnahme zur angemessenen Bewertung dieser „geldwerten Leistungen.“

58. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer dem Bundestagspräsidenten vorzulegen sind. Das wäre eine geeignete Grundlage für ein abgestuftes Kontrollverfahren, bei der die Prüfung der Bundestagsverwaltung auf derjenigen der Wirtschaftsprüfer „aufsetzt“.

59. Die Kommission empfiehlt, die Bundesregierung gesetzlich zu verpflichten, in bestimmten Zeitabständen dem Deutschen Bundestag einen „Politikfinanzierungsbericht“ vorzulegen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, welche Organisationen und Institutionen erfasst werden.

Vierter Abschnitt: Das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren der mittelverwaltenden Stelle

60. Die Kommission empfiehlt nach Prüfung anderer Vorschläge, an der Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages als mittelverwaltender Stelle im Sinne des Parteiengesetzes festzuhalten.

61. Um den jeweiligen Amtsinhaber von vornherein von Entscheidungen zu entlasten, die Anlass für politisch motivierte Kritik sein könnten, sollten dem Bundestagspräsidenten nach Möglichkeit nur gesetzlich gebundene Entscheidungen auferlegt sein. Die Vorschriften über das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren sollten daraufhin überprüft und ggf. präzisiert werden.

62. Die Kommission empfiehlt, auf die nach bisheriger Gesetzeslage erforderliche doppelte Antragstellung (auf Abschlagszahlungen und auf endgültige Festsetzung) zu verzichten; es sollte nur noch ein einheitlicher Antrag auf staatliche Leistungen verlangt werden.

63. Das bisherige zweistufige Festsetzungsverfahren (mit zunächst vorläufiger und späterer endgültiger Festsetzung) sollte abgeschafft und ein einheitliches Antrags- und Festsetzungsverfahren vorgesehen werden.

64. Die Kommission empfiehlt, das Parteiengesetz dahin gehend zu ändern, dass der Umfang der Prüfung des Bundestagspräsidenten und die Aufgaben der Wirtschaftsprüfer im Sinne eines Stufenverhältnisses gegeneinander abgegrenzt werden. Der Schwerpunkt der Prüfung sollte bei den Wirtschaftsprüfern liegen. Voraussetzung dafür ist, dass ihnen – wie oben vorgeschlagen – Gegenstand und Umfang der Prüfung sowie besondere Prüfungspflichten präzise vorgegeben werden. Auf der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer kann dann die Kontrolle der Bundestagsverwaltung aufbauen. Der Präsident des Deutschen Bundestages sollte durch den Erlass von Ausführungsvorschriften auf eine einheitliche Rechnungslegung der Parteien hinwirken. Diese Befugnis sollte (klarstellend) im Parteiengesetz abgesichert werden.

65. Die Kommission empfiehlt, § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG dahin gehend zu präzisieren, dass ein Rechenschaftsbericht nur dann als fristgerecht vorgelegt gilt, wenn er keine wesentlichen Fehler aufweist (vgl. dazu im Abschnitt Sanktionen die Empfehlung 74). Der Gesetzgeber sollte diese Präzisierung unabhängig vom Ausgang des derzeit beim OVG Berlin an hängigen Rechtsstreits um den Bescheid des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000 vornehmen. Die Kommission ist de lege ferenda der Auffassung, dass nur die Forderung nach einem inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht dem Transparenzgebot des Grundgesetzes entspricht.

66. Die Kommission empfiehlt, die steuerliche Privegierung von Spenden an Parteien (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG) davon abhängig zu machen, dass die Partei ihrer Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts nachkommt.

67. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, dass die Bundesverbände der Parteien bei der Antragstellung zugleich für ihre Landesverbände handeln.

68. Die Kommission empfiehlt, gesetzlich klarzustellen, dass der Bundestagspräsident die Leistungsbescheide über die gemäß § 21 PartG auf die Landesverbände entfallenden staatlichen Mittel erlässt.

69. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, wie der in bestimmten Fällen auftretende Konflikt zwischen dem strikten Gebot der Einhaltung der absoluten Obergrenze und der Vorgabe, die Landesstimmenanteile ungekürzt auszuzahlen (§ 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG), zu lösen ist. Nach Auffassung der Kommission ist der Einhaltung der absoluten Obergrenze der Vorrang einzuräumen.

70. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, dass eine Festsetzung staatlicher Mittel für neu gegründete Parteien im Jahr der Gründung trotz fehlenden Rechenschaftsberichts für das Vorjahr möglich ist.

71. Die Kommission empfiehlt, im Rahmen der Rechnungslegung über veröffentlichungspflichtige Spenden für einen eingeschränkten Bereich („Pannen“ und kleine Unrichtigkeiten) eine Regelung einzuführen, die es den Parteien ermöglicht, solche Rechtsverstöße vor deren anderweitigem Bekanntwerden anzuzeigen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob er zusätzlich eine Höchstsumme für eine nachgemeldete Spende festlegt. Die Nachmeldung könnte mit einer Minderung der finanziellen Sanktion nach dem PartG honoriert werden. Eine etwaige Strafbarkeit des Betreffenden würde davon unberührt bleiben.

72. Die Kommission empfiehlt, die derzeit unterschiedlichen Aufbewahrungsfristen für Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte einheitlich auf zehn Jahre festzusetzen und zu prüfen, ob Verstöße gegen die Aufbewahrungspflicht (z. B. durch eine Geldbuße) sanktioniert werden sollten.

Fünfter Abschnitt: Sanktionen

73. Die Kommission empfiehlt, die Vorschriften über die finanziellen Sanktionen des Parteiengesetzes dahin gehend zu ändern, dass Pflichtverletzungen und Rechtsverstöße präzise benannt und mit zielgenauen finanziellen Sanktionen geahndet werden. Diese sollten auch in ihrer Höhe spürbar sein. Das jetzige Sanktionenniveau sollte nicht unterschritten werden. Andererseits ist sicherzustellen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet und die Existenz einer Partei nicht infrage gestellt wird.

74. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, in jedem Fall verschiedene Zweifelsfragen der derzeitigen Rechtslage durch Präzisierung des Gesetzes zu lösen:

    - Dazu gehören insbesondere die inhaltlichen Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht i. S. v. § 19 Abs. 4 Satz 3 bzw. § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG; der Anspruchsverlust nach diesen Vorschriften sollte nur bei „wesentlichen“ Fehlern des Rechenschaftsberichts eintreten. Die Kommission empfiehlt, die Grenze, bis zu der Unrichtigkeiten als nicht „wesentlich“ zu behandeln sind, bei zwei Prozent der Einnahmen der jeweiligen Parteigliederung zu ziehen.
    - Das Verhältnis der vorgenannten Vorschriften zur Sanktionsnorm des § 23a PartG für rechtswidrig angenommene oder nicht ordnungsgemäß veröffentlichte Spenden sollte klar geregelt werden.
    - Es sollte eine spezialgesetzliche Regelung über die Rücknahme bestandskräftiger Festsetzungsbescheide im Falle nachträglich erkannter Fehler des Rechenschaftsberichts vorgesehen werden. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, eine Ausschlussfrist zu bestimmen, nach der später entdeckte Fehler nicht mehr zu einer Rückabwicklung abgeschlossener Festsetzungsverfahren führen. Die Kommission hält eine Ausschlussfrist von mindestens fünf Jahren für zweckmäßig.

75. Die Vorschriften des Parteiengesetzes sollten dahin gehend vereinheitlicht werden, dass im Falle einer Sanktion gegen eine Partei die Festsetzungen und Zahlungen gegenüber den anderen Parteien unberührt bleiben und die staatlichen Mittel und Strafgelder an den Haushalt fließen.

76. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz einen speziellen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechnungslegung einzuführen. Dieser sollte dem Straftatbestand der Bilanzfälschung gemäß § 331 HGB nachgebildet werden. Danach wäre mit Strafe bedroht, wer die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht vorsätzlich unrichtig wiedergibt oder verschleiert. Die Strafbewehrung sollte das Gremium betreffen, das nach dem Parteiengesetz und der Satzung über den Rechenschaftsbericht Beschluss zu fassen hat, also den Parteivorstand, zusätzlich den Schatzmeister und den Generalsekretär (falls sie nicht Mitglied des Vorstands sind). Die Kommission empfiehlt, die Rechnungslegung auf Bundes- und Landesebene auf diese Weise mit Strafe zu bewehren. Dagegen hält sie es für problematisch, wollte man den Anwendungsbereich der Norm darüber hinaus auf die Verantwortlichen in den nachgeordneten Gebietsverbänden erstrecken.

77. Die Kommission empfiehlt, davon abzusehen, Verstöße gegen das Parteiengesetz mit dem Verlust des passiven Wahlrechts (Mandatsverlust) zu ahnden. Sie hat verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit einer solchen Sanktion. Dagegen sprechen auch zahlreiche praktische Gründe.

78. Die Kommission spricht sich dagegen aus, Verstöße gegen das Parteiengesetz mit einer Kürzung der Bezüge oder Ruhegehaltsansprüche der handelnden Politiker

(als Minister, Beamter oder Abgeordneter) zu ahnden. Wegen eines Fehlverhaltens in einer politischen Funktion sollte nicht in gravierender Weise in die materielle Lebensgrundlage eines Menschen eingegriffen werden. Gegen den Vorschlag sprechen zahlreiche weitere Bedenken, u. a. dass nicht jeder, der im Bereich der Parteifinanzen tätig ist, solche Bezüge erhält.

79. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz keine Regelung einzuführen, durch die – neben der Partei – auch die jeweils handelnde Person wegen von ihr begangener oder zu verantwortender Rechtsverstöße in finanzielle Mithaftung genommen wird. Der in § 37 PartG angeordnete Ausschluss von § 54 Satz 2 BGB beruht auf guten Gründen. Im Übrigen ergeben sich aus den Vorschriften des allgemeinen Vereins- und Deliktsrechts ausreichende Regressmöglichkeiten. Es ist Sache der jeweiligen Partei, die den Schaden davon trägt, diese zu realisieren.

Sechster Abschnitt: Abschließende Überlegungen

80. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz weiterhin eine gesetzliche Grundlage für den Bundespräsidenten vorzusehen, die ihn ermächtigt, aber – anders als jetzt – nicht verpflichtet, eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung einzuberufen. Einberufung und Aufgaben der Kommission sollten in das staatspolitische Ermessen des Bundespräsidenten gelegt werden. Dazu gehört insbesondere, ob und wann er Anlass sieht, die Kommission um einen Bericht zu bitten und was dessen Thema sein soll.

A. Ausgangslage

Die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung legt hiermit ihren Bericht mit Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung vor.

Die Parteienfinanzierung ist derzeit geregelt im Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG) vom 24. Juli 1967[1] in der Bekanntmachung der Neufassung vom 31. Januar 1994,[2] zuletzt geändert durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999.[3]

Erster Abschnitt: Die Arbeit der Kommission

I. Bildung und Zusammensetzung der Kommission

Der Bundespräsident hat für die Dauer seiner Amtszeit eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung zu berufen (§ 18 Abs. 6 PartG). Demgemäß hat Bundespräsident Johannes Rau im Winter 1999/2000 die Kommission und einen ihr zugeordneten Beirat eingesetzt. Die Kommission wurde am 3. Februar 2000 im Schloss Bellevue in Berlin konstituiert.[4]

Der Kommission gehören an:

1. Frau Dr. Hedda von Wedel
   (Vorsitzende der Kommission)
   Präsidentin des Bundesrechnungshofes
2. Herr Professor Dr. Ulrich von Alemann
   Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
3. Herr Hans Günther Merk
   Präsident a. D. des Statistischen Bundesamtes
4. Herr Dr. Hans-Dietrich Winkhaus
   Mitglied des Gesellschafterausschusses Henkel KGaA
5. Herr Dr. Dieter Wunder
   ehemaliger Vorsitzender der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW).

Frau Dr. von Wedel und Herr Merk gehörten bereits der von Bundespräsident Professor Dr. Roman Herzog berufenen Vorgängerkommission an.

Der Kommission ist – wie bereits der Vorgängerkommission – zur Unterstützung ihrer Aufgaben ein Beirat zugeordnet. Er besteht aus Persönlichkeiten, die mit den Problemen der Parteienfinanzierung aus der Praxis der politischen Arbeit vertraut sind. Dem Beirat gehören an:

1. Herr Hans-Dietrich Genscher
   Bundesminister a. D.
2. Herr Dr. Uwe Günther
   Geschäftsführer des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen
3. Herr Ignaz Kiechle
   Bundesminister a. D.
4. Herr Dr. Günther Maleuda
   Mitglied des Deutschen Bundestags a. D.
5. Herr Friedrich Vogel
   Staatsminister a. D.
6. Herr Dr. Hans-Jochen Vogel
   Bundesminister a. D.

Mit Ausnahme von Herrn Dr. Maleuda gehörten alle Mitglieder des Beirats bereits dem Vorgängergremium an.

II. Gesetzliche Grundlage und Auftrag der Kommission

1. Dreifache Grundlage des Kommissionsauftrages

a) Der Auftrag der Kommission zur Vorlage dieses Berichts fußt auf einer dreifachen Grundlage, nämlich

   (1) auf dem gesetzlichen Auftrag nach § 18 Abs. 6 und 7 PartG,

   (2) auf dem noch nicht erledigten gesetzlichen Auftrag des Artikel 6 der Novelle zum Parteiengesetz aus dem Jahr 1994 und

   (3) auf dem von Bundespräsident Johannes Rau formulierten Auftrag bei der Einsetzung der Kommission.

(1) Das Parteiengesetz bestimmt in § 18 Abs. 7 Satz 1 PartG, dass die Kommission vor Änderungen in der Struktur und Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vorlegt. Satz 2 nennt insoweit beispielhaft die „Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Hinblick darauf (...) eine Veränderung der Struktur der staatlichen Teilfinanzierung angemessen ist.“

(2) Darüber hinaus sah Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994[5] vor, dass die Kommission bis zum

[1] BGBl. I S. 773

[2] BGBl. I S. 149

[3] BGBl. I S. 146

[4] Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 10. Februar 2000, S. 46 f.

[5] BGBl. I S. 142 ff.

31. März 1999 die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen der (damaligen) Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung zu überprüfen und dem Deutschen Bundestag hierüber zu berichten hat(te). Diesem gesetzlichen Auftrag konnte die von Bundespräsident Professor Dr. Roman Herzog berufene Vorgängerkommission schon deshalb nicht vollständig nachkommen, weil die dafür maßgeblichen Rechenschaftsberichte der Parteien im Zeitpunkt der Vorlage ihres Abschlussberichts noch nicht vorlagen. Dementsprechend hat die Vorgängerkommission in ihrem Abschlussbericht empfohlen, die neue Kommission ausdrücklich mit dem „verbliebenen Auftrag“ zu betrauen.[6]

(3) Schließlich hat Bundespräsident Johannes Rau vor dem Hintergrund der im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen Fälle von Fehlverhalten im Umgang mit Parteigeldern und Parteispenden der Kommission bei ihrer Einsetzung am 3. Februar 2000 den umfassenden Auftrag erteilt zu prüfen, ob – und wenn ja welche – Änderungen auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung sinnvoll oder nötig sind.[7]

b) Die Kommission entnimmt den drei genannten Grundlagen das gesetzliche und politische Mandat, als das im Parteiengesetz dafür vorgesehene Gremium das geltende Recht der Parteienfinanzierung umfassend zu überprüfen und dem Gesetzgeber ihre Empfehlungen vorzulegen.

2. Bisherige Berichte der Kommission zum parteienspezifischen Preisindex

Die Kommission hat außerdem den Auftrag, auf der Grundlage eines von ihr festgelegten Warenkorbes jährlich die Preissteigerung bei den für die Parteien bedeutsamen Ausgaben festzustellen (sog. parteienspezifischer Preisindex) und das Ergebnis ihrer Erhebung dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorzulegen (§ 18 Abs. 6 Sätze 2 bis 4 PartG).

Dieser Aufgabe ist die Kommission durch ihre bisherigen beiden Berichte vom 18. Juli 2000[8] und vom 8. Juni 2001[9] mit der Feststellung der Preisindizes für die Jahre 1999 und 2000 nachgekommen.

3. Frühere Kommissionen zu Fragen der Parteienfinanzierung

In der Vergangenheit hat es bereits verschiedene Kommissionen zu Fragen der Parteienfinanzierung gegeben.

a) Am 4. März 1982 hat Bundespräsident Professor Dr. Karl Carstens nach jahrelangen Bemühungen der Parteien um eine Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung auf eine entsprechende Bitte der damaligen Parteivorsitzenden von SPD, CDU, FDP und CSU vom 22. Januar 1982 eine Sachverständigen-Kommission eingesetzt (Carstens-Kommisssion). Sie hat unter dem Vorsitz von Professor Dr. Walther Fürst, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a. D., einen „Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung“ vom 18. April 1983 vorgelegt.[10]

b) Nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit Urteil vom 9. April 1992[11] wesentliche Regelungen des damaligen Rechts für verfassungswidrig erklärt hatte, hat Bundespräsident Dr. Richard von Weizsäcker im Sommer 1992 eine Kommission unabhängiger Sachverständiger unter dem Vorsitz von Professor Dr. Horst Sendler, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a. D., eingesetzt (Weizsäcker-Kommission). Diese hat am 17. Februar 1993 ihre Empfehlungen vorgelegt.[12]

c) Im Frühjahr 1995 hat Bundespräsident Professor Dr. Roman Herzog erstmalig auf der Grundlage von § 18 Abs. 6 PartG eine Kommission unabhängiger Sachverständiger für die Dauer seiner Amtszeit berufen. Zur Vorsitzenden hat er Frau Dr. Hedda von Wedel (damals Czasche), Präsidentin des Bundesrechnungshofes, bestellt (Herzog-Kommission). Die Herzog-Kommission hat mehrere Berichte vorgelegt. Darin hat sie

- den von § 18 Abs. 6 Satz 3 PartG geforderten Warenkorb erstmals festgelegt,[13]
- den danach zu berechnenden sog. parteienspezifischen Preisindex für die Jahre 1995,[14] 1996 (unter Fortschreibung des Warenkorbes),[15] 1997[16] und 1998[17] festgestellt und
- in ihrem Abschlussbericht[18]gemäß ihrem Auftrag aus Artikel 6 des Änderungsgesetzes vom 28. Januar 1994[19] die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen der Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung überprüft (soweit das möglich war).[20]

III. Arbeitsweise der Kommission

Die Kommission ist zu insgesamt 21 Sitzungen (einschließlich ihrer Konstituierung) zusammengekommen,

[6] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637 S. 37, r. Sp.

[7] Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 10. Februar 2000, S. 46 f.

[8] Bundestagsdrucksache 14/4227 vom 8. Oktober 2000

[9] Bundestagsdrucksache 14/6412 vom 13. Juni 2001

[10] Veröffentlicht als Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 97 vom 26. Mai 1983

[11] Vgl. BVerfGE 85, 264

[12] Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425 vom19. Februar 1993

[13] Vgl. Bundestagsdrucksache 13/3574 vom 25. Januar 1996

[14] Vgl. Bundestagsdrucksache 13/3862 vom 26. Februar 1996

[15] Vgl. Bundestagsdrucksache 13/7517 vom 15. April 1997

[16] Vgl. Bundestagsdrucksache 13/10159 vom 17. März 1998

[17] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/636 vom 17. März 1999

[18] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637 vom 17. März 1999

[19] BGBl. I S. 142

[20] Vgl. dazu Bundestagsdrucksache 14/637 S. 37 r. Sp.

davon mehreren zweitägigen Sitzungen. Zu sechs dieser Sitzungen (einschließlich Konstituierung) hat die Kommission den Beirat hinzugezogen. Die Sitzungen der Kommission haben in der Regel in Bonn, die gemeinsamen Sitzungen mit dem Beirat in Berlin stattgefunden.

Die Kommission hat drei Gutachten in Auftrag gegeben, die diesem Bericht in einem Anlagenteil beigefügt sind. Zu den verfassungsrechtlichen und spezifisch parteienrechtlichen Fragen des Kommissionsauftrages haben

1. Herr Professor Dr. Hans H. Klein
   Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.
   Universität Göttingen

und

2. Herr Professor Dr. Martin Morlok
   Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
   Fernuniversität Gesamthochschule Hagen

jeweils ein Gutachten mit dem Thema: „Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung“ erstattet. Außerdem hat

3. Herr Professor Dr. Lothar Streitferdt
   Institut für Öffentliche Wirtschaft und Personalwirtschaftslehre
   Universität Hamburg

für die Kommission ein Gutachten mit dem Thema „Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht“ erstellt.

Die Kommission hat allen Gutachtern in einem Arbeitspapier Themenkomplexe genannt, die in den Gutachten angesprochen werden sollten. Die Gutachter haben im 4. Quartal 2000 Entwürfe der Gutachten vorgelegt, die sie mit der Kommission und dem Beirat erörtert haben.

Am 8. und 9. Februar 2001 hat die Kommission die Schatzmeister der im Bundestag vertretenen und der weiteren derzeit an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmenden Parteien angehört. Ihnen waren zuvor die Entwürfe der Gutachten und ein umfangreicher Fragenkatalog zugesandt worden.

Am 19. Februar 2001 hat die Kommission Vertreter der Verwaltung des Deutschen Bundestages angehört.

Die Gutachter waren bei diesen Anhörungen anwesend. Sie haben anschließend ihre Gutachten im Hinblick auf die im Laufe der Beratungen und Anhörungen erörterten Aspekte abschließend überarbeitet bzw. ergänzt.

Der Bundesrechnungshof hat der Kommission unter dem 17. April 2001 Vorschläge zu Änderungen des Parteiengesetzes vorgelegt, die er aus den Erfahrungen bei der Prüfung der Festsetzung und Auszahlung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages gewonnen hat. Die Bundestagsverwaltung hat diesem Verfahren zugestimmt.

Ferner hat Herr Professor Dr. Horst Sendler in seiner Eigenschaft als damaliger Vorsitzender der von Bundespräsident Dr. Richard von Weizsäcker berufenen Parteienfinanzierungskommission der Kommission für ein Gespräch zur Verfügung gestanden.

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht am 18. Juli 2001 dem Bundespräsidenten und dem Präsidenten des Deutschen Bundestags übergeben.[21]

Er wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Als solche ist er auch im Internet über die homepage des Deutschen Bundestages (http://www.bundestag.de) zugänglich.

Zweiter Abschnitt: Zeitgeschichtlicher Rahmen

I. Die so genannte CDU-Parteienspendenaffäre als zeitgeschichtlicher Ausgangspunkt

Der erweiterte Auftrag der Kommission ist maßgeblich ausgelöst durch die seit dem Winter 1999/2000 bekannt gewordenen, teils erwiesenen, teils eingestandenen, teils nur behaupteten Fälle und Vorwürfe von Fehlverhalten und Unregelmäßigkeiten in der CDU im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzen. Im Laufe des Jahres 2000 ist als ein weiterer Schwerpunkt der Berichterstattung auch die unternehmerische Tätigkeit der SPD und die (behaupteten Verstöße bei der) Rechnungslegung ihrer daraus erzielten Gewinne thematisiert worden.

Diese und weitere Vorgänge sind im Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG vom 21. November 2000[22] dargestellt. Darauf kann hier verwiesen werden.

II. Tätigkeit anderer staatlicher Institutionen

Die erwähnten Sachverhalte sind teilweise Gegenstand von parlamentarischen Untersuchungen, strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und Sanktionsentscheidungen des Bundestagspräsidenten (gewesen).

1. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss

Am 2. Dezember 1999 hat der Deutsche Bundestag gemäß Artikel 44 GG einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss eingesetzt (1. Untersuchungsausschuss der 14. Legislaturperiode), dessen Arbeit zur Zeit der Vorlage dieses Berichts noch andauert. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss soll

- insbesondere im Hinblick auf bestimmte Waffenlieferungen und Privatisierungsmaßnahmen klären, inwieweit Spenden, Provisionen, andere finanzielle Zuwendungen oder Vorteile direkt oder indirekt an Vertreter früherer Bundesregierungen und der sie tragenden Parteien gewährt wurden, die dazu geeignet waren, politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen oder sie tatsächlich beeinflusst haben;

[21] Redaktionsschluss: 13. Juli 2001

[22] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747, 4.2.5 (S. 24 ff.)

- klären, ob und inwieweit dadurch gegen Bestimmungen des Parteiengesetzes, gegen Amts- und Dienstpflichten oder internationale Bestimmungen verstoßen wurde, ob und wie durch die steuerliche Behandlung solcher Zuwendungen die öffentliche Hand belastet wurde und wer von diesen Vorgängen Kenntnis hatte;
- sofern konkrete tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, klären, inwieweit Parteien ihre nach dem GG und PartG bestehende Verpflichtung zur öffentlichen Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel und über ihr Vermögen verletzt haben, wer diese Pflichtverletzung begangen oder daran mitgewirkt hat bzw. davon Kenntnis hatte, woher die nicht ordnungsgemäß ausgewiesenen Einnahmen und Vermögenswerte stammten und welchen Zwecken sie dienten bzw. wo sie verblieben.[23]

2. Strafrechtliche Ermittlungsverfahren

Das Landgericht Augsburg hat eine Anklage der Staatsanwaltschaft gegen den früheren Bundesschatzmeister der CDU Walther Leisler Kiep wegen eines von dem Geschäftsmann Karlheinz Schreiber erhaltenen Barbetrages von 1 Mio. DM und dessen weiterer Verwendung zugelassen.[24] Wegen der Auslandskonten des Landesverbandes Hessen der CDU hat die Staatsanwaltschaft Wiesbaden ebenfalls Anklage gegen Verantwortliche dieses Landesverbandes erhoben.[25] Ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren gegen den früheren CDU-Vorsitzenden und Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl wegen des Verdachts der Untreue nach § 266 des Strafgesetzbuches (StGB) ist von der Staatsanwaltschaft Bonn mit zustimmenden Beschluss des Landgerichts Bonn vom 28. Februar 2001 gemäß § 153a der Strafprozessordnung (StPO) gegen eine Zahlungsauflage in Höhe von 300 000 DM eingestellt worden.[26]

3. Finanzielle Sanktionen durch den Bundestagspräsidenten

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat wegen folgender Sachverhalte Bescheide mit finanziellen Sanktionen gegen die CDU erlassen:

a) Bescheid vom 14. Februar 2000: Minderfestsetzung und Rückforderung eines Betrages in Höhe von rund 41,347 Mio. DM wegen eines im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 nicht ausgewiesenen Vermögensbestandes des Landesverbandes Hessen von rund 18 Mio. DM. Der hiergegen gerichteten Klage der CDU hat das VG Berlin mit Urteil vom 31. Januar 2001 stattgegeben.[27] Gegen dieses Urteil hat der Präsident des Deutschen Bundestages beim OVG Berlin Antrag auf Zulassung der Berufung gemäß § 124, § 124a VwGO gestellt, über den noch nicht entschieden ist;[28]

b) Bescheid vom 19. Juli 2000: Sanktion gemäß § 23a PartG in Höhe von rd. 6,5 Mio. DM wegen der vom früheren Bundeskanzler und CDU-Parteivorsitzenden Dr. Kohl eingestandenen Annahme „anonymer“ Spenden in Höhe von rund 2,17 Mio. DM;

c) Bescheid vom 29./30. November 2000: Sanktionen gemäß § 23a PartG in Höhe von rd. 3,44 Mio. DM wegen verschiedener Sachverhalte:

   - Entgegennahme eines Bargeldbetrages von 1 Mio. DM durch den ehemaligen CDU-Bundesschatzmeister Leisler Kiep von dem Geschäftsmann Schreiber;
   - Transfer eines Barbetrages von 600 000 DM von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion an die CDU-Bundespartei im Jahr 1990;[29]
   - Nichtveröffentlichung von zwei Spenden des Geschäftsmanns Schreiber in Höhe von 100 000 DM und 20 000 DM.

III. Beiträge zur Reformdebatte

Die Kommission hat die in der Politik, im wissenschaftlichen Schrifttum und in der allgemeinen Presseberichterstattung geäußerten Meinungen und Vorschläge verfolgt und in ihren Beratungen berücksichtigt. Gleichwohl ist ausgeschlossen, dass sie in diesem Bericht – und sei es nur als Zitat – sämtlich Erwähnung finden können. Hervorgehoben werden soll jedoch, dass der Kommission folgende Ausarbeitungen und Vorschläge vorgelegen haben:

(1) Vorschläge einer von der CDU berufenen Kommission, bestehend aus dem früheren Bundespräsidenten Professor Dr. Roman Herzog, Bundesverfassungsrichter a. D. Professor Dr. Paul Kirchhof und Bundesbankpräsident a. D. Professor Dr. Hans Tietmeyer, zur Reform des Finanzwesens der Partei (Bericht vom 5. Februar 2000; nachfolgend: Herzog/Kirchhof/Tietmeyer-Kommission);[30]

(2) Rechtsgutachten von Professor Dr. Peter Badura, Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, München, Oktober 2000;

(3) Gutachten Professor Dr. Lothar Schruff, Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, Göttingen, Dezember 2000;

[23] zum Auftrag des Untersuchungsausschusses vgl. Bundestagsdrucksache 14/2139 vom 23. November 1999 und Bundestagsdrucksache 14/2686 vom 15. Februar 2000; ferner Bundestagsprotokoll, 88. Sitzung vom 18. Februar 2000, S. 8193 ff. (8201/8202)

[24] Eröffnungsbeschluss vom 1. August 2000, Az.: 10 KLs 501 Js 127135/95

[25] Az: 6 Js 320.4/00

[26] Vgl. LG Bonn, Beschluss vom 28. Februar 2001 – 27 AR 2/01 –, NJW 2001, 1736

[27] Vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – VG 2 A 25.00 –, NJW 2001, 1367

[28] Az des Verfahrens: 3 N 21/01

[29] insoweit angefochten durch Klage vor dem VG Berlin, Verfahren anhängig unter dem Az 2 A 137.00

[30] veröffentlicht in ZParl 2000, 309 ff. (Heft 2/2000)

(4) Vorschläge einer Arbeitsgruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion unter dem Vorsitz von Norbert Röttgen, MdB, Dezember 2000;

(5) Vorschläge einer Arbeitsgruppe der CSU unter dem Vorsitz von Professor Dr. Roland Sturm (Erlangen) vom 11. Dezember 2000;

(6) Vorschläge des Vorstandes des Landesverbandes Hessen von Bündnis 90/Die Grünen vom 10. Februar 2000;

(7) Transparency International, Deutsches Chapter e.V., Vorschläge für die Reform der Parteienfinanzierung vom 14. Februar 2000 und vom 11. Mai 2001;

(8) Vorschläge der FDP zur Reform des Parteiengesetzes vom 3. Juli 2001.[31]

Wegen weiterer Meinungsäußerungen und Vorschläge wird auf die diesem Bericht beigefügten Literaturhinweise verwiesen.

Dritter Abschnitt: Gegenstand und Maßstab dieses Berichts

I. Eingrenzung des Kommissionsauftrags

Angesichts der Arbeit der oben aufgeführten anderen Institutionen oblag es der Kommission, den Gegenstand und Umfang ihres Auftrags sachgerecht gegenüber diesen abzugrenzen.

Aus dem Auftrag des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses (Aufklärung von vermuteter Regierungsbestechlichkeit), den gesetzlichen Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaften und Gerichte (Aufklärung und Ahndung von Straftatbeständen) und des Bundestagspräsidenten (verwaltungsrechtliche Sanktionen nach dem PartG) wird deutlich, dass der Auftrag der Kommission eine gänzlich andere Zielrichtung hat: Die Kommission hat nicht die Aufgabe, ergänzend oder parallel zu den anderen Institutionen zurückliegende Sachverhalte aufzuklären, sondern Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung (de lege ferenda) auszuarbeiten.

Sowohl die Weizsäcker- als auch die Herzog-Kommission haben sich in ihren Berichten eingehend mit den Aufgaben der Parteien, mit ihrer Mitgliederentwicklung, mit Struktur und Einzelheiten ihrer Finanzlage sowie mit der Entwicklung der staatlichen Teilfinanzierung befasst. Sie haben dies teilweise in Tabellen und Schaubildern dargestellt.[32] Die Untersuchungen der Vorgängerkommissionen reichen bis zum Jahr 1997. Im Bericht der Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG vom 21. November 2000[33] sind darüber hinaus Daten für das Jahr 1998 in die Darstellung einbezogen.

Damit liegen umfangreiche und aktuelle Daten zu den rechtstatsächlichen Grundlagen der Parteienfinanzierung vor. Auf diese kann die Kommission Bezug nehmen.

[31] Eingegangen am 9. Juli 2001

[32] Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 14–20, S. 59 ff.; Bundestagsdrucksache 14/637, S. 5–26

[33] Bundestagsdrucksache 14/4747

II. Selbstverständnis der Kommission

1. Ziel der Untersuchung

Adressat des vorliegenden Berichts ist nach dem Wortlaut des Gesetzes der Deutsche Bundestag. In einem weiteren Sinne ist Adressat zugleich die interessierte Öffentlichkeit. Es ist der Kommission ein Anliegen, diesem Empfängerkreis durch eine möglichst verständliche Darstellung zu entsprechen. Die Kommission sieht es nicht als ihre Aufgabe an, eine Abhandlung für ein juristsches, politikwissenschaftliches oder betriebswirtschaftliches Fachpublikum vorzulegen. Dem mag in angemessenem Umfang durch die von der Kommission eingeholten Gutachten der Professoren Drs. Klein, Morlok und Streitferdt Genüge getan sein.

Die Kommission versteht ihren Bericht als eine grundlegende Untersuchung des Rechts der Parteienfinanzierung durch ein außerhalb der Parteien stehendes unabhängiges Gremium. Es ist Ziel ihrer Arbeit,

- als tatsächlichen Befund die wesentlichen Mängel der geltenden Rechtslage und Diskrepanzen zwischen ihr und dem Handeln der Personen festzustellen,
- die wesentlichen von fachkundiger Seite hierzu geäußerten Vorschläge darzustellen,
- die denkbaren Lösungen zu bewerten und schließlich jeweils eine eigene Empfehlung der Kommission zu unterbreiten.

An diesen drei Kriterien – Befund, Vorschläge, Lösung – werden sich auch die Sachkapitel dieses Berichts orientieren.

2. Maßstäbe der Untersuchung

Dem Auftrag der Kommission selbst lässt sich nicht entnehmen, anhand welcher Maßstäbe sie ihre Empfehlungen entwickeln soll. Nach Auffassung der Kommission sollten dies vor allem die Aussagen des Grundgesetzes über die Aufgaben der Parteien und die an sie zu stellenden Anforderungen sein. Daraus folgt, dass alle Vorschläge zur Parteienfinanzierung sich als geeignet erweisen müssen,

- dass die Parteien ihrer Aufgabe gerecht werden, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken (Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG),
- dass die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen soll (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG),
- dass die Parteien umfassend und wahrheitsgemäß ihrer Pflicht nachkommen, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel und über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG).

Darüber hinaus hat sich die Kommission mit ihren Vorschlägen an den Vorgaben des BVerfG für eine verfassungsgemäße Parteienfinanzierung orientiert, wie sie das Gericht zuletzt im Urteil vom 9. April 1992[34] aufgestellt hat. Dazu gehört, dass alle Vorschläge sich als geeignet erweisen müssen,

[34] Vgl. BVerfGE 85, 264

- die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien zu stärken,
- die Chancengleichheit der Parteien und das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess zu wahren,
- die Unabhängigkeit der Parteien von staatlicher Einflussnahme durch Begrenzung der staatlichen Leistungen an die Parteien zu gewährleisten und
- die staatliche Teilfinanzierung im Rahmen des für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien Unerlässlichen zu halten.[35]

Hierzu legt die Kommission ihre Empfehlungen für umfassende Änderungen im Parteiengesetz vor. Im Übrigen plädiert die Kommission dafür, den Parteien hinsichtlich ihrer internen Angelegenheiten im Gesetz möglichst nur Grundsätze vorzugeben, nach denen sie ihre Satzungen zu gestalten haben. Dies geschieht mit Rücksicht auf die grundrechtlich geschützte Organisationsfreiheit der Parteien. Die Kommission folgt schließlich dem Grundsatz, dass die Regelungen möglichst einfach und überschaubar sein sollen. Auch dies dient dem Transparenzgebot.

35 Vgl. hierzu bereits die Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 5, r. Sp.

3. Keine Ausformulierung von Gesetzesvorschriften

Die Kommission hofft, dass der vorliegende Bericht als Grundlage für die Beratungen des Gesetzgebers über eine Novellierung des Rechts der Parteienfinanzierung dienen wird. Die Kommission sieht es wie ihre Vorgängerkommissionen nicht als ihre Aufgabe an, Gesetzesvorschriften auszuformulieren. Die gesetzestechnische Umsetzung ihrer Empfehlungen, die teilweise konkret sind, teilweise nur die rechtspolitische Richtung angeben, ist Sache des Gesetzgebers. Dass Professor Dr. Klein und Professor Dr. Streitferdt in ihren Gutachten Vorschläge für Gesetzesformulierungen ausgearbeitet haben, betrachtet die Kommission als hilfreiche Anregungen für den Gesetzgeber.

B. Rechtliche Grundlagen

Erster Abschnitt: Rechtsnormen und Entscheidungen des BVerfG

I. Das Grundgesetz und weitere Rechtsnormen

Verfassungsrechtliche Grundlage des Rechts der Parteienfinanzierung ist Artikel 21 des Grundgesetzes (GG) für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Mit dieser Vorschrift wurden die politischen Parteien erstmals in der deutschen und westlichen Verfassungsgeschichte „in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben."[36] Artikel 21 GG lautet:

„(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze."

36 So BVerfGE 41, 399 (416).

Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG erhielt seine jetzige Fassung über die Verpflichtung der politischen Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung durch das fünfunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983.[37]

Das Grundgesetz enthält noch weitere Bestimmungen, die auch für die Parteien von Bedeutung sind. Dazu zählen vor allem die Verfassungsgrundsätze des Artikel 20 Abs. 1 und 2, insbesondere das Demokratieprinzip, ferner die Wahlrechtsgrundsätze (Artikel 28 Abs. 1 und Artikel 38), die Grundrechte der Meinungsfreiheit (Artikel 5 Abs. 1), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8) und der Vereinigungsfreiheit (Artikel 9) sowie der allgemeine Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG).

Der in Artikel 21 Abs. 3 GG enthaltene Gesetzgebungsauftrag der Verfassung blieb lange Zeit unerfüllt. Erst Ende der Sechzigerjahre verabschiedete der Deutsche Bundestag, gewissermaßen genötigt durch eine Entscheidung des BVerfG zur Parteienfinanzierung, das Gesetz über die politischen Parteien vom 24. Juli 1967.[38] In ihm ist das Parteienrecht allerdings nicht erschöpfend geregelt. So bestimmt sich das innerparteiliche Organisationsrecht – ungeachtet verschiedener Vorschriften des PartG zu diesem Komplex – weitgehend nach Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über das Vereinsrecht (§§ 21–79 BGB). Auch die Teilnahme der politischen Par-

37 BGBl. I S. 1481

38 BGBl. I S. 773

teien am Rechtsverkehr (Klagerecht, Namensschutz) beruht weitgehend auf den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts. Wichtige Vorschriften zum Recht der politischen Parteien finden sich außerdem in den Wahlgesetzen des Bundes und der Länder, im Versammlungsgesetz, in den Rundfunkgesetzen des Bundes und der Länder (Anspruch auf Sendezeiten), im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Parteiverbotsverfahren) und in verschiedenen Steuergesetzen (steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden).

II. Die Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

Die Entwicklung des Rechts der Parteienfinanzierung ist gekennzeichnet durch ein Wechselspiel von Entscheidungen des Gesetzgebers und der sich verändernden Rechtsprechung des BVerfG. Das Gericht hat sich in sieben Urteilen mit Fragen der Parteienfinanzierung befasst:[39]

(1) BVerfGE 8, 51: In seinem ersten Urteil zu Parteispenden aus dem Jahr 1958[40] erklärte das Gericht § 10b EStG 1954/1957 und § 11 Nr. 5 KStG 1954/1957 für nichtig; nach diesen Vorschriften waren Parteispenden bis 10 Prozent des einkommensteuerlich bzw. bis 5 Prozent des körperschaftsteuerlich veranlagten Einkommens oder bis 2 Promille der Summe der Umsätze und der Löhne und Gehälter als Sonderausgaben abzugsfähig.

(2) BVerfGE 20, 56: In einem Urteil aus dem Jahr 1966[41] hat das BVerfG die bis dahin im jeweiligen Haushaltsgesetz enthaltene Ermächtigung an den Bundesminister des Innern für nichtig erklärt, auf dieser Grundlage den Parteien Finanzmittel des Bundes für ihre gesamte Tätigkeit im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung zu gewähren. Artikel 21 Abs. 1 GG verbiete es, die dauernde finanzielle Fürsorge für die Parteien zu einer Staatsaufgabe zu machen. Die finanzielle staatliche Unterstützung für die Parteien sei auf eine Wahlkampfkostenerstattung zu beschränken; eine allgemeine Basis-Finanzierung der politischen Parteien sei unzulässig.

(3) BVerfGE 24, 300: Im Jahr 1968 beanstandete das Gericht[42] bestimmte Regelungen des Parteiengesetzes in seiner damaligen Fassung über das für die Teilnahme an der Wahlkampfkostenerstattung maßgebliche Quorum beim Wahlerfolg (§ 18 Abs. 2 Nr. 1, § 20 Abs. 1 Satz 1, § 22, § 25 PartG 1967) und über die Grenzziehung bei der Veröffentlichungspflicht für Spenden von juristischen Personen.

(4) BVerfGE 41, 399: Im Jahr 1976 bekräftigte das Gericht die direkte Parteienfinanzierung als Ersatz für Wahlkampfkosten und entschied auf die Verfassungsbeschwerde eines Einzelbewerbers hin, dass diese Erstattung aus Gründen der Chancengleichheit auch dem Einzelbewerber zukommen müsse.[43]

(5) BVerfGE 52, 63: Im Jahr 1979 hat das Gericht die damaligen Vorschriften über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden in Höhe von seinerzeit 600/1 200 DM (§ 10b Abs. 2 EStG und § 9 Nr. 3b KStG 1976) für verfassungsgemäß erachtet.[44]

(6) BVerfGE 73, 40: Im Jahr 1986 erklärte das BVerfG[45] die seit dem 1. Januar 1984 geltenden Vorschriften über die Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien des (§ 10b Abs. 1 Satz 1 EStG 1984 und § 9 Nr. 3 KStG 1984) für verfassungswidrig. Die gleichzeitig eingeführte Regelung eines Chancenausgleichs (§ 22a PartG 1984) und die Beschränkung der Wahlkampfkostenerstattung auf die Hälfte der Gesamteinnahmen einer Partei (§ 18 Abs. 6 PartG 1984) befand es dagegen für verfassungsgemäß.

(7) BVerfGE 85, 264: Mit dem jüngsten Urteil aus dem Jahr 1992 erklärte das BVerfG[46] mehrere mit Wirkung vom 1. Januar 1989 eingeführte Regelungen für verfassungswidrig, nämlich

- den zusätzlichen Sockelbetrag zur damaligen Wahlkampfkostenpauschale (§ 18 Abs. 6 Satz 1 PartG 1989),
- die Regelung des Chancenausgleichs (§ 22a Abs. 2 PartG 1989),
- die Grenzziehung bei der Veröffentlichungspflicht auf einen Gesamtwert der Spenden im Kalenderjahr in Höhe von 40 000 DM und
- die Grenzziehung bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien bis zu 60 000 DM für Alleinstehende bzw. bis zu 120 000 DM im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten.

Außerdem hat das Gericht in diesem Urteil ausgesprochen, dass eine zulässige staatliche Parteienfinanzierung nicht mehr auf die Erstattung der Wahlkampfkosten beschränkt sei, sondern eine allgemeine Finanzierung der Parteien für ihre Aufgaben gestattet.

Zweiter Abschnitt: Der verfassungsrechtliche Maßstab gemäß dem Urteil des BVerfG von 1992

Überlegungen für eventuelle Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung haben den Rahmen zu beachten, wie er sich nach dem jüngsten Urteil des BVerfG vom 9. April 1992[47] darstellt.

[39] vgl. die Darstellung von Lovens, ZParl 2000, 285 ff. (Heft 2/2000)

[40] Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57 –, BVerfGE 8, 51

[41] Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56

[42] Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67 –, BVerfGE 24, 300

[43] Beschluss vom 9. März 1976 – 2 BvR 89/74 –, BVerfGE 41, 399

[44] Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78 –, BVerfGE 52, 63

[45] Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84 –, BVerfGE 73, 40, mit Sondervotum der Richter Böckenförde und Mahrenholz, S. 103 ff. und 117

[46] Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89 –, BVerfGE 85, 264

[47] BVerfGE 85, 264

I. Funktion der politischen Parteien und Zulässigkeit einer allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung

Mit dem Urteil vom 9. April 1992 hat das BVerfG eine grundsätzliche Neuausrichtung seiner Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung vorgenommen.

Bis zum Urteil aus 1992 hatten die vom Gericht im Urteil vom 19. Juli 1966[48]aufgestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe gegolten, nach denen eine Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien als unzulässig und nur die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes als gerechtfertigt angesehen wurden. Das Gericht hatte damals aus dem Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen gefolgert, dass „jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien“ und „ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit“ verboten und „eine völlige oder auch nur überwiegende Deckung des Geldbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln“ unzulässig sei.[49] Seit der Neuausrichtung seiner Rechtsprechung durch das Urteil vom 9. April 1992[50] sieht das BVerfG den Zweck und die Rechtfertigung der staatlichen Parteienfinanzierung nunmehr in der Gewährung von Mitteln „für die Finanzierung der allgemein ihnen (den Parteien) nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit“ und hält eine allgemeine staatliche Teilfinanzierung der Parteien für zulässig.

Das Gericht gelangt zu dieser Erkenntnis aufgrund der Funktion der Parteien im Verfassungsgefüge und im Prozess der politischen Willensbildung, den es wie folgt umschreibt:

„Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Zwar haben sie kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. Neben ihnen wirken auch die einzelnen Bürger sowie die Verbände, Gruppen und Vereinigungen auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung ein. Artikel 21 GG rechtfertigt allerdings die herausgehobene Stellung der Parteien im Wahlrecht. Die Parteien sind indes nicht bloß Wahlvorbereitungsorganisationen, und nicht nur in dieser Funktion sind sie für die demokratische Ordnung unerlässlich. Sie sind vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, dass die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien. Sie erschöpft sich nicht in dem nur in Abständen wiederkehrenden Akt der Wahl des Parlaments. Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglicher, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung. (...) Die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien ist außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche. (...) Nicht zuletzt über die Parteien nimmt das Volk auch zwischen den Wahlen Einfluss auf die Entscheidungen der obersten Staatsorgane. (...) Die unmittelbare Wahlvorbereitung (...) bildet lediglich einen allenfalls in organisatorischer Hinsicht selbständigen Teil ihrer Aufgabe; sachlich-inhaltlich fügt sich die Beteiligung an Wahlen in die ständige Wirksamkeit der Parteien bruchlos ein: Wahlen und ihre Ergebnisse geben den Parteien Aufschluss über den Widerhall, den ihre Politik im Volke findet, und über die Erwartungen, die die Bürger an sie richten. Nur rein äußerlich lässt sich die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf von ihrer sonstigen Tätigkeit abgrenzen. (...) Deshalb ist es – entgegen der bisherigen Rechtsprechung des Senats (vgl. BVerfGE 20, 56 <113 ff.>) – nicht geboten, die Grenzen staatlicher Finanzierung der Parteien von Verfassungs wegen in der Erstattung der ‚notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes‘ zu suchen.“[51]

Dieser neuen Rechtsprechung des BVerfG hat der Gesetzgeber durch § 18 Abs. 1 Satz 1 PartG 1994 Rechnung getragen, indem er bestimmt hat:

> „Der Staat gewährt den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit.“

II. Staatsfreiheit der politischen Parteien und ihre Verankerung in der Bevölkerung

In Fortsetzung seiner bisherigen Rechtsprechung betont das BVerfG im Urteil von 1992 den Grundsatz der Freiheit der Parteien vom Staat. Aus ihm folgt ein „Gebot der fortdauernden Verankerung der Parteien in der Gesellschaft und ihrer darauf beruhenden Staatsferne.“[52] Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien ist mithin nicht nur ein Verbot der Abhängigkeit vom Staat, sondern auch das Gebot der Abhängigkeit von Parteibasis und Bürgern. Der Grundsatz der Staatsfreiheit erlaubt deshalb nur eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien aus staatlichen Mitteln. Dieser Grundsatz erfordert auch, dass die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren.[53] Die Parteien müssen nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und die Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben. Durch öffentliche Mittel darf den einzelnen Parteien das Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft nicht abgenommen werden.[54] Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien wird durch die Gewährung finanzieller Zuwendung mithin dann verletzt, wenn durch

48 BVerfGE 20, 56 (113)

49 Vgl. BVerfGE 20, 56 (101/102)

50 BVerfGE 85, 264

51 Vgl. BVerfGE 85, 264 (284 ff.)

52 Vgl. BVerfGE 85, 264 (283)

53 Vgl. BVerfGE 20, 56 (101)

54 Vgl. BVerfGE 73, 40 (86)

sie die Parteien der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und andere Bürger zu bemühen.[55] Nur so kann der Gefahr begegnet werden, dass sich die Parteien ihrer mitgliedschaftlichen Basis und der Bürgerschaft insgesamt entfremden.[56]

III. Umfang und Kriterien der Mittelverteilung

Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien hat das BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 verfassungsrechtliche Maßstäbe zum Umfang einer allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung und zu den Kriterien der Mittelverteilung abgeleitet, nämlich

1. eine relative Obergrenze, nach der die „eigenen Mittel“ jeder Partei mindestens so hoch sein müssen wie die Zuwendungen, die sie aus der Staatskasse erhält,
2. eine absolute Obergrenze, nach der die Summe der Staatszuwendungen an alle Parteien zusammen in Zukunft grundsätzlich nicht höher sein darf als in der Vergangenheit,
3. sowie als Kriterien für die Verteilung der Staatsmittel unter den Parteien: Wahlerfolg, Mitgliedsbeiträge und Spenden.

1. Relative Obergrenze

Nach dem BVerfG muss jedes mögliche System staatlicher Parteienfinanzierung Vorkehrungen dagegen enthalten, dass die Parteien in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise vom Staat abhängig werden. Die Selbstfinanzierung der Parteien hat Vorrang vor der Staatsfinanzierung. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien gestattet daher die Zuführung staatlicher Mittel nur bis zur Höhe einer relativen Obergrenze, die für jede Partei nach dem Verhältnis der von ihr selbst erwirtschafteten zu den ihr unmittelbar aus staatlichen Quellen zufließenden Einnahmen zu bestimmen ist. Das Gesamtvolumen solcher staatlichen Zuwendungen an eine Partei darf die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten.[57] Eine solche Begrenzung bewirkt, dass die eigenen Bemühungen der Parteien um die finanzielle Unterstützung seitens der Bürger von entscheidendem Einfluss auf die mögliche Höhe der ihnen aus öffentlichen Kassen zufließenden Mittel sind. Dies sichert die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft, wie es der Grundsatz der Staatsfreiheit verlangt.

2. Absolute Obergrenze

Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien und dem Vorrang der Selbstfinanzierung vor der Staatsfinanzierung leitet das BVerfG eine absolute Obergrenze für die Zuwendungen des Staates an alle Parteien ab.

Der Umfang der Staatsfinanzierung muss sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann. Der Finanzbedarf der Parteien zur Erfüllung der ihnen durch Verfassung und Parteiengesetz übertragenen Aufgaben muss sich an den dem Staat insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmerahmen ausrichten. Der Staat darf den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebotes der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien „bedienten“ sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.[58] Daraus folgert das BVerfG, dass eine Erhöhung der selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht ohne weiteres dazu führen darf, den Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien ansteigen zu lassen.

Hiervon ausgehend hat das BVerfG dahin erkannt, dass der Umfang der den Parteien in den Jahren von 1989 bis 1992 aus öffentlichen Kassen zugeflossenen Finanzmittel als ausreichend angesehen werden muss. Das Gericht hat diese absolute Obergrenze unter zwei Vorbehalte gestellt. Sie gilt zum einem nur, „solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erfahren.“ Zum anderen kann der Gesetzgeber „mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwertes etwa notwendige Anpassungen“ vornehmen; insoweit sei es dem Gesetzgeber unbenommen, „einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezieht.“

Für die Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Blick darauf eine Erhöhung des Gesamtvolumens staatlicher Zuwendungen zulässig erscheint, kann sich der Gesetzgeber des Rates unabhängiger Sachverständiger bedienen. Denn ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten und sonstigen Inhabern politischer Ämter ermangelt das Gesetzgebungsverfahren in diesem Bereich regelmäßig des korrigierenden Elementes gegenläufiger politischer Interessen. Das ist nach dem BVerfG ein Umstand, dem durch die Einschaltung objektiven Sachverstandes abzuhelfen deshalb nahe liegt.[59]

Der Gesetzgeber hat bei der Novellierung des Parteiengesetzes im Jahr 1994 diese verfassungsrechtlichen Vorgaben wie folgt umgesetzt:

Er hat in § 18 Abs. 2 PartG bestimmt, dass das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, 230 Millionen DM betrage (absolute Obergrenze). Dieser Betrag ist durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999[60] rückwirkend zum 1. Januar 1999 auf 245 Millionen DM erhöht worden.

[55] Vgl. BVerfGE 85, 264 (287)

[56] Vgl. BVerfGE 85, 264 (287/288)

[57] Vgl. BVerfGE 85, 264 (288 f.)

[58] Vgl. BVerfGE 85, 264 (290)

[59] Vgl. BVerfGE 85, 264 (291/292)

[60] BGBl. I S. 146

Der Gesetzgeber hat ferner in § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG bestimmt, dass die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nr. 1–5 und 7 PartG) nicht überschreiten darf (relative Obergrenze). Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf die absolute Obergrenze nicht überschreiten (§ 18 Abs. 5 Satz 2 PartG).

Die Hinweise des Gerichtes zur Einschaltung unabhängigen Sachverstandes hat der Gesetzgeber mit den Vorschriften über die vom Bundespräsidenten zu berufende Kommission unabhängiger Sachverständiger gemäß § 18 Abs. 6 und 7 PartG aufgegriffen.

3. Verteilungskriterien

Aus dem Gebot, die gesellschaftliche Verankerung der Parteien auch durch die Art ihrer Finanzierung zu festigen, hat das BVerfG Kriterien für die Verteilung der staatlichen Zuwendungen auf die Parteien abgeleitet: Diesem Gebot wird „Rechnung getragen, wenn der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt, zu einem jeweils ins Gewicht fallenden, im Einzelnen allerdings vom Gesetzgeber zu bestimmenden Anteil in den Verteilungsmaßstab eingeht.“[61] Ein solches staatliches Finanzierungssystem entlässt die Parteien nicht aus der Notwendigkeit, sich um die Zustimmung und aktive – auch finanzielle – Unterstützung in der Bevölkerung zu bemühen. Ein solches System führt dazu, dass die Entscheidung darüber, ob eine Partei staatliche Leistungen erhält und in welchem Umfang dies geschieht, nach gesetzlich vorbestimmten Wegen beim Bürger selbst verbleibt. Ein Verteilungsschlüssel, der die drei genannten Kriterien in angemessener Weise miteinander verbindet, genügt auch dem Anspruch, die autonome Entscheidung der Parteien über ihre innere Struktur und die Strategie, mit der sie den größtmöglichen Erfolg bei den Wählern erzielen wollen, möglichst wenig zu beeinflussen. Neben mitgliederstarken Parteien, die ihre finanzielle Basis hauptsächlich in einer breiten Unterstützung durch Beiträge und Spenden ihrer Mitglieder finden und im Wahlkampf versuchen, sich über ihre Stammwähler hinaus weitere Wählerschichten zu erschließen, muss es auch Parteien geben können, die sich auf einer schwächeren mitgliedschaftlichen Basis eher durch Spenden um politischen Einfluss und Wahlerfolg bemühen.[62]

Beim Beitrags- und Spendenaufkommen der Parteien dürfen insoweit allerdings „nur Zuwendungen einer Größenordnung berücksichtigt werden, wie sie alle Parteien ungeachtet ihrer politischen Zielvorstellungen verzeichnen und von den Beziehern durchschnittlicher Einkünfte auch geleistet werden können. Die für die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden maßgebende verfassungsrechtliche Grenze (...) ist auch hier zu beachten.“

[61] Vgl. BVerfGE 85, 264 (292)

[62] Vgl. BVerfGE 85, 264 (292/293)

Das BVerfG hat darauf hingewiesen, dass die Einbeziehung der Beiträge und Spenden als Verteilungskriterien möglicherweise kleinere Parteien benachteiligen könne, die wegen der Fünf-Prozent-Hürde nicht in den Volksvertretungen vertreten sind und deshalb geringere Chancen als Parlamentsparteien haben, sich in Hinblick auf künftige Wahlen dem Wähler darzustellen und für ihre politischen Ziele zu werben. Es hat den Gesetzgeber deshalb aufgegeben zu prüfen, ob dieser sich potenziell auch auf den Mitgliederzugang und auf das Spendenaufkommen auswirkende Vorteil der im Parlament vertretenen Parteien eines Ausgleiches bedarf.

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Verteilung der staatlichen Zuwendungen ist der Gesetzgeber durch die Regelung in § 18 Abs. 3 und 4 PartG nachgekommen. Danach erhalten die Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierungen jährlich:

1. eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder
2. eine Deutsche Mark für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war, und
3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt.

Die Parteien erhalten abweichend von den Nummern 1 und 2 für die von ihnen jeweils erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen 1,30 Deutsche Mark je Stimme. Das jeweilige Mindestquorum, das eine Partei bei Europa-, Bundes- oder Landtagswahlen erzielt haben muss, damit sie an der staatlichen Teilfinanzierung teilnimmt, ist in § 18 Abs. 4 PartG näher geregelt.

IV. Zulässigkeit von Spenden und ihrer steuerlichen Begünstigung

Das Recht der Parteienfinanzierung wird maßgeblich bestimmt durch den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und der Gleichheit der Teilhabe der Bürger am Prozess der politischen Willensbildung. Beide sind verankert im allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG), der bei der staatlichen Parteienfinanzierung nicht als bloßes Willkürverbot, sondern „im Sinne einer strikten Gleichheit zu verstehen“ ist.[63] In diesem Zusammenhang betont das BVerfG, dass Spenden an Parteien, auch Spenden von juristischen Personen, nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich in beliebiger Höhe zulässig sind. Eventuellen Gefahren für den Prozess der politischen Willensbildung, die sich aus der größeren finanziellen Einflussmöglichkeit der Bezieher von hohen Einkommen ergeben können, sucht das Verfassungsrecht dadurch entgegen zu wirken, dass Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Parteien unter anderem verpflichte, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzugeben.[64]

[63] Vgl. BVerfGE 85, 264 (315)

[64] Vgl. BVerfGE 85, 264 (315); 52, 63 (86 f.)

Eine andere Frage ist, ob der Staat Zuwendungen an die Parteien steuerlich begünstigen darf.[65] Derartige steuerliche Begünstigungen stellen indirekt Zuwendungen an die Parteien dar, weil „der Staat mittelbar in Höhe des ihm verloren gegangenen Steueranteils an der Finanzierung der politischen Parteien teilnimmt.“[66] Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn Steuervergünstigungen in einer Größenordnung gegeben werden, die der durchschnittliche Einkommensbezieher nicht mehr ausschöpfen kann.[67] Geht die Steuervergünstigung darüber hinaus, werden einkommensstarke Personen verfassungswidrig begünstigt und zugleich diejenigen Parteien, die mit ihrem Programm solche Personen vornehmlich ansprechen.[68]

Hiervon ausgehend hat das BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 die damals geltende Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien bis zur Höhe von insgesamt 60 000 DM, im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von insgesamt 120 000 DM pro Kalenderjahr für verfassungswidrig erklärt (§ 10b Abs. 2 EStG und § 9 Nr. 3 b KStG 1989). Danach dürfen Spenden von Körperschaften an Parteien überhaupt nicht steuerlich begünstigt werden, weil sonst diejenigen „natürlichen Personen, die hinter ihnen stehen, eine zusätzliche Möglichkeit vom Staat – und damit zulasten der übrigen Steuerzahler – geförderter Einflussnahme auf die politische Willensbildung, die anderen Bürgern vorenthalten bleibt,“ erhielten.[69] Hinsichtlich der Spenden von natürlichen Personen hat das Gericht die Höhe der steuerlichen Abzugsfähigkeit (60 000/120 000 DM) beanstandet, weil sie Bürger mit hohem Einkommen, also nur eine Minderheit der Bevölkerung, in ihrer Möglichkeit begünstigten, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Das BVerfG hat es dem Gesetzgeber überlassen, die Steuerbegünstigung der Spenden von natürlichen Personen (§ 10b EStG) in einem Rahmen zuzulassen, der für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar ist.

V. Chancengleichheit der Parteien

Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit und das Recht des einzelnen Bürgers auf gleiche Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung hängen eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb ist in diesem Bereich – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten Gleichbehandlung der Wähler – die Gleichheit strikt und formal. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen besonders enge Grenzen gezogen. Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt einerseits nicht, vorgegebene Unterschiede auszugleichen mit dem Ziel, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen; der Gesetzgeber muss vielmehr die vorgefundene unterschiedliche Wettbewerbssituation respektieren. Andererseits ist es dem Gesetzgeber verwehrt, durch finanzielle Zuwendungen bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen.[70] Zwar sind Regelungen im Wahlrecht wie die Einführung einer Sperrklausel und eines Unterschriftenquorums, die einer Zersplitterung der Wählerstimmen entgegenwirken sollen, nach der Rechtsprechung des BVerfG mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Parlamente grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich. Solche Vorschriften erschweren allerdings den Eintritt neu entstehender und kleinerer Parteien in den politischen Wettbewerb und beeinträchtigen dessen Offenheit. Diese Wirkung hätte sich noch verstärkt, wenn auch die Erstattung von Wahlkampfkosten vom Einzug einer Partei in das zu wählende Parlament abhängig gewesen wäre. So hat das BVerfG entschieden, dass der Gesetzgeber die Erstattung dieser Kosten an eine Partei zwar an die Bedingung knüpfen darf, dass sie einen die Ernsthaftigkeit ihres Bemühens um einen Wahlerfolg und damit die Verwirklichung eines politischen Programms belegenden Mindestanteil an Stimmen erreicht. Dieser Mindeststimmenanteil muss allerdings erheblich unter der Grenze von 5 vom Hundert liegen.[71]

Der Gesetzgeber hat diese verfassungsrechtliche Vorgabe durch die in § 18 Abs. 4 PartG festgelegten, deutlich unter den Sperrklauseln der jeweiligen Wahlgesetze liegenden Mindeststimmenquoren für kleinere Parteien umgesetzt. Diese betragen 0,5 vom Hundert der für Listen abgegebenen gültigen Stimmen bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl, 1,0 vom Hundert bei Landtagswahlen und 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen, wenn in einem Land eine Liste dieser Partei nicht zugelassen war.

Der Grundsatz der Chancengleichheit bindet den Gesetzgeber aber nicht nur gegenüber den Parteien, sondern auch gegenüber anderen Gruppen und Bewerbern, die mit den Parteien im Wettbewerb stehen, insbesondere gegenüber den kommunalen Wählergemeinschaften. Das BVerfG hat daher schon 1985 entschieden,[72] dass die steuerliche Begünstigung bei der Abzugsfähigkeit von Parteispenden nicht ein Ausmaß erreichen darf, „das geeignet ist, die vorgegebene Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien und den kommunalen Wählervereinigungen in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise zu verändern.“ Deshalb hat das Gericht die Nichtberücksichtigung der Spenden an kommunale Wählergemeinschaften durch § 10b Abs. 2 EStG a. F. für verfassungswidrig erklärt.[73] Im Urteil vom 9. April 1992 hat das Gericht den Gesetzgeber erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Lage der mit den Parteien auf der kommunalen Ebene konkurrierenden Wählergemeinschaften zu bedenken: So wenig angesichts ihrer begrenzten politischen Zielsetzung eine Gleichstel-

---

65 Vgl. BVerfGE 85, 264 (315)

66 Vgl. BVerfGE 8, 56 (62), stdRspr.

67 Vgl. BVerfGE 85, 264 (313)

68 Vgl. BVerfGE 85, 264 (314)

69 Vgl. BVerfGE 85, 264 (315)

70 StdRspr; vgl. BVerfGE 73, 40 (89); 85, 264 (296)

71 Vgl. BVerfGE 20, 56 (117 f.); 24, 300 (339 ff.); 85, 264 (293 f.)

72 Vgl. BVerfGE 69, 92 (109)

73 Vgl. BVerfGE 78, 350 (361)

lung kommunaler Wählervereinigungen mit den politischen Parteien verfassungsrechtlich geboten sei, so wenig könne übersehen werden, dass eine staatliche Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien auch deren kommunalpolitischer Tätigkeit zugute komme.[74]

Die Weizsäcker-Kommission hat in ihrem Bericht vom 19. Februar 1993[75] vorgeschlagen, kommunale Wählergemeinschaften in die staatliche Parteienfinanzierung einzubeziehen und mit demselben Betrag je Stimme zu bedenken wie politische Parteien. Anders als bei diesen sollten jedoch Beiträge und Spenden nicht als Bemessungsgrundlage für die Staatsfinanzierung herangezogen werden. Kommunale Wählergemeinschaften sollten gesetzlich zur Rechenschaftslegung und zur (eingeschränkten) Publizität verpflichtet werden. Mit diesem Vorschlag ging die weitere Empfehlung der Weizsäcker-Kommission einher, bei der Verteilung des Gesamtvolumens staatlicher Parteienfinanzierung auch Gemeinderatswahlen (unter Ausschluss der Wahlen zu den Kreistagen und den Vertretungen von Gemeindeverbänden) zu berücksichtigen und in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen.[76] Der Gesetzgeber ist bei der Novellierung des Parteiengesetzes im Jahr 1994 diesem Vorschlag nicht gefolgt.

VI. Zusammenhang mit anderen Formen der Politikfinanzierung

Der Bereich der staatlichen Parteienfinanzierung im engeren Sinne ist im Zusammenhang zu sehen mit sonstigen finanziellen Leistungen an Institutionen und Organisationen im Prozess der politischen Willensbildung, vor allem mit der Finanzierung der Fraktionen, mit der Entschädigung der Abgeordneten der Parlamente und mit der Finanzierung der parteinahen Stiftungen.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Parlamentsfraktionen „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ und als solche „der organisierten Staatlichkeit eingefügt.“[77] Sie gehören als „Teile und ständige Gliederung“ der Parlamente zum staatlichen Bereich. Dies rechtfertigt – anders als bei den Parteien – die Finanzierung der Fraktionen aus staatlichen Mitteln (Vollalimentation). Diese dient aber „ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen“.[78]

Indes ist nicht zu übersehen, dass die Fraktionen den Parteien eng verbunden sind,[79] mit der Folge, dass die Tätigkeit der Fraktionen auch den sie tragenden politischen Parteien zugute kommt. Wegen dieser engen Zusammenhänge wäre es „ein die Verfassung verletzender Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten.“[80] Ebenso unzulässig wäre es, einen Teil der Fraktionszuschüsse für die gleichen Zwecke zu verwenden, für die die Abgeordneten eine Amtsausstattung erhalten.[81] Ähnlich verhielte es sich, wenn im Rahmen der Fraktionsfinanzierung „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor geöffnet und so (der) Weg geebnet (würde) für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung oder für eine verdeckte Vergünstigung fraktionsangehöriger Abgeordneter.“[82]

Die Entschädigungen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage im Artikel 48 Abs. 3 GG. Dies ist ein eigenständiger Rechtsbereich, der nicht Gegenstand des Kommissionsauftrages ist. Ein Zusammenhang besteht indes insoweit, als auch Abgeordnete durch Beiträge und Spenden zur Finanzierung der politischen Parteien beitragen. Solche sog. „Mandatsträgerabgaben“ unterliegen insoweit verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn sie nicht freiwillig geleistet werden oder wenn sie dazu führen sollten, dass die Abgeordnetenentschädigung in einer Höhe festgesetzt wird, die es ermöglicht, daraus solche Sonderbeiträge an die Parteien zu leisten, die Entschädigung also mittelbar auch der Parteienfinanzierung dienen würde.[83]

Das BVerfG geht davon aus, dass die parteinahen Stiftungen von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind und kein Geld von den Stiftungen zu den Parteien fließt.[84] Gleichwohl kommt die Arbeit der parteinahen Stiftungen naturgemäß auch der jeweils nahe stehenden Partei zugute.

Wohl deshalb hat das BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 im Zusammenhang mit der „Berechnung des höchstzulässigen Anteils staatlicher Mittel an der Finanzierung der Parteien“ die Bemerkung einfließen lassen, dass die politischen Parteien „weder mit den Parlamentsfraktionen noch mit den so genannten parteinahen Stiftungen identisch“ seien.[85] Daraus muss geschlossen werden, dass das Gericht eine auf welche Weise auch immer erfolgende „Umwegfinanzierung“ der politischen Parteien über Parlamentsfraktionen oder parteinahe Stiftungen als „verschleierte Parteienfinanzierung“ für verfassungsrechtlich unzulässig hält.[86]

[74] Vgl. BVerfGE 85, 264 (328)
[75] Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 26
[76] Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 23
[77] Vgl. BVerfGE 20, 56 (104 f.); 80, 188 (231)
[78] Vgl. BVerfGE 80, 188 (231)
[79] Vgl. BVerfGE 20, 56 (104)
[80] Vgl. BVerfGE 20, 56 (105)
[81] Vgl. BVerfGE 80, 188 (231)
[82] Vgl. BVerfGE 80, 188 (241)
[83] Vgl. BVerfGE 40, 296 (316)
[84] Vgl. BVerfGE 73, 1 (31ff.)
[85] unter Hinweis auf BVerfGE 73,1 (31 ff.); 80, 188 (219 f.)
[86] Vgl. BVerfGE 85, 264 (289)

C. Empfehlungen

Erster Abschnitt: Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung

I. Bewährung und Weiterentwicklung des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung

Das jetzige Modell der staatlichen Parteienfinanzierung ist ein im Lauf der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in mehreren Schritten gewachsenes System. Es beruht auf verschiedenen Gesetzesbeschlüssen, die zumeist von einer großen Mehrheit der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien gefasst worden sind. Das BVerfG hat in seiner teilweise sich wandelnden Rechtsprechung mehrfach Einzelvorschriften der gesetzlichen Regelungen, aber auch Systementscheidungen des Gesetzgebers beanstandet und Korrekturen veranlasst. Das heutige Modell der staatlichen Parteienfinanzierung ist unter Beachtung der Vorgaben des Urteils des BVerfG vom 9. April 1992[87] eine Teilfinanzierung. Sie ergänzt die Eigenmittel der Parteien. Die Verteilung der staatlichen Zuwendungen ist von Kriterien abhängig, zu denen neben dem Wahlerfolg der Partei auch das Aufkommen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zählt.

1. Die Vorgaben des BVerfG

Die Entscheidung des BVerfG vom 9. April 1992 bildet den Rahmen, den mögliche Reformüberlegungen vernünftigerweise beachten sollten, wenn mit ihnen kein verfassungsrechtliches Risiko verbunden sein soll.

Das Parteienfinanzierungsmodell des BVerfG beruht auf der vom Grundgesetz vorausgesetzten Staatsfreiheit oder Staatsferne der Parteien. Diese verlangt, dass die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien erlaubt folglich nur eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien durch den Staat, nicht nur ihrer Wahlkampfkosten. Sie hat sich zu beschränken auf das, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist („absolute Obergrenze“) und von ihnen selbst nicht aufgebracht werden kann. Die Parteien dürfen wirtschaftlich nicht der Notwendigkeit enthoben sein, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und durch andere Bürger zu bemühen, da sie andernfalls Gefahr laufen, sich aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung zu lösen. Daher darf das Gesamtvolumen der staatlichen Zuwendungen an eine Partei die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten („relative Obergrenze“). Der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie beim Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt, muss zu einem jeweils ins Gewicht fallenden Anteil den Maßstab bilden, nach dem die zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel verteilt werden.[88]

Wenn die Kommission darauf verzichtet, radikale Reformen des Rechts der Parteienfinanzierung vorzuschlagen, ist der Grund dafür nicht allein die Rechtsprechung des BVerfG. Der Grund ist auch, dass die Kommission nach Auseinandersetzung mit den Diskussionen der letzten Jahre zu dem Schluss gekommen ist, dass sich das deutsche System der Parteienfinanzierung in seinen Grundzügen bewährt hat.

2. Internationaler Ausblick

Die Kommission hat keine größere rechtsvergleichende Untersuchung über Parteienfinanzierungssysteme anderer Staaten angestellt. Sie hat jedoch die Bedingungen für einen solchen Vergleich erörtert. Dies führt zu der Erkenntnis, dass die Funktion und Struktur der Parteien schon in den europäischen Nachbarländern, erst recht aber außerhalb Europas von sehr unterschiedlichen Traditionen und Organisationsformen geprägt ist. Daraus folgt, dass auch das Recht der Parteienfinanzierung grundlegend anders geartet, teilweise gar nicht oder nur rudimentär geregelt und deshalb nicht übertragbar ist. Es gibt international eine ganze Reihe von unterschiedlichen Regulierungsformen: Sie sehen etwa Obergrenzen für die Parteienfinanzierung und für die Wahlkampfausgaben oder staatliche Kontrollbehörden zur Regulierung der Parteienfinanzierung vor. Auch auf der Ebene der Europäischen Union gibt es erste Ansätze der Regulierung der Parteienfinanzierung.[89] Die vergleichende Erforschung der Parteienfinanzierung hat allerdings nirgendwo eine „best practice“ herausgearbeitet. Im Sinne eines „bench marking“ verdient das gesetzliche System der deutschen Parteienfinanzierung Anerkennung. Es kommt darauf an, ihre Grundlagen fortzuentwickeln.

3. Bewertung von Verstößen

Auch wenn sich das geltende System der Parteienfinanzierung nach Auffassung der Kommission im Grundsatz bewährt hat, sieht die Kommission doch Schwachpunkte, die behoben werden sollten.

Seit die Parteien staatliche Mittel zur Finanzierung erhalten, ist es immer wieder zu Verstößen gegen die jeweils geltende Rechtslage gekommen. Hervorzuheben

[87] BVerfGE 85, 264

[88] Vgl. BVerfGE 85, 264 (287 ff.)

[89] Vgl. den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien vom 13. Februar 2001

sind die so genannte Flickaffäre Anfang der Achtzigerjahre und die der CDU vorgeworfenen Verstöße Ende der Neunzigerjahre. Es greift zu kurz, diese Verstöße allein mit dem Hinweis auf das Fehlverhalten einiger weniger verantwortlicher Personen abzutun. Es sollte als Hintergrund für die Diskussion über Änderungsvorschläge nicht vergessen werden, dass dieses Handeln Einzelner begünstigt wurde durch strukturelle Mängel der inneren Demokratie und durch ein Gewährenlassen seitens der zuständigen Gremien oder anderer Personenkreise. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass neben dem Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) vor allem der innerparteilichen Demokratie (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG) eine wichtige Rolle im Rahmen von Verbesserungsvorschlägen eingeräumt werden sollte.

Die Kommission möchte auch der Tendenz entgegentreten, wegen der Ende der Neunzigerjahre bekannt gewordenen Fälle von Verhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzen den gesamten Bereich der Parteienfinanzierung zu „skandalisieren“ und alle in diesem Bereich handelnden Personen „unter Generalverdacht“ zu stellen. Ein solches Vorurteil würde der Tatsache nicht gerecht, dass die Parteien zumeist aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt haben. Der ganz überwiegende Teil der in diesem Bereich Tätigen befleißigt sich eines gewissenhaften Umgangs mit Parteispenden und Parteigeldern und verhält sich rechtstreu. Das sind zum einen aufseiten der Parteien die große Zahl von ehrenamtlich tätigen Parteimitgliedern oder hauptamtlich Beschäftigten, die mit den Finanzangelegenheiten der Parteien befasst sind. Das sind zum anderen auf der „Geberseite“ die Vielzahl von Bürgern, Unternehmen und Verbänden, die diejenige Partei, der sie sich verbunden fühlen, durch eine finanzielle Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder Spende) bei der Durchsetzung ihrer als richtig empfunden politischen Ziele unterstützen wollen.

Ein perfektes System der Parteienfinanzierung ist nicht zu erreichen. Gegen unlauteres Handeln und vorsätzliche Rechtsverstöße ist keine gesetzliche Regelung gefeit. Es ist aber wichtig, Chancen und Gelegenheiten für solches Tun zu vermindern. Erkannte Mängel und Unklarheiten der Rechtslage sollten beseitigt werden. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass das System übersichtlich und handhabbar bleibt.

4. Eigenfinanzierung der Parteien

a) Mitgliedsbeiträge sind die natürliche Quelle für die Eigenfinanzierung einer Partei und ein sicherer Indikator ihrer Verwurzelung in der Gesellschaft. Die Mitgliedschaft ist der deutlichste Ausdruck des Engagements eines Bürgers für die Ziele einer Partei. Das rechtfertigt auch die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen.

   Nahezu alle Parteien in Deutschland haben sich heute dem Typus der Mitgliederpartei angenähert. Honoratiorenparteien, die um einige Notable herum wenige Mitglieder scharen, oder Kaderparteien, bei denen einige „Profis“ das Geschäft bestimmen, oder Plattformparteien nach amerikanischem Muster, die praktisch keine Mitgliedschaft kennen, sind in Deutschland weitgehend unüblich. Auch das Grundgesetz mit seiner Forderung nach innerparteilicher Demokratie (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG) und das Parteiengesetz mit seinen Organisationsvorgaben gehen von der Mitgliederpartei aus.

   Zur Eigenfinanzierung durch ihre Mitglieder sehen alle Parteien in ihren Satzungen proportionale Beitragstabellen vor, anhand derer die Mitglieder ihren Beitrag je nach Leistungsfähigkeit selbst einschätzen. Allerdings ist die Eingruppierung in die Beitragskategorien freiwillig und von der Selbstauskunft der Mitglieder abhängig. Die Schatzmeister aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien waren sich bei der Anhörung vor der Kommission einig, dass die Finanzlage ihrer Parteien um einiges unproblematischer wäre, wenn alle Mitglieder beitragsehrlich wären. Hier ist den Parteien aufgrund eigener Organisationsmacht ein beträchtlicher Handlungsspielraum gegeben. Es ist ihre Sache, diesen durch geeignete Mittel optimal auszuschöpfen.

b) Auch Spenden an Parteien sind politisch und verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern sogar erwünscht. Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien erfordert, dass die Parteien auf die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und andere Bürger angewiesen bleiben. Sie sollen sich um diese Unterstützung bemühen müssen, weil sie andernfalls Gefahr laufen, sich aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung zu lösen.[90]

   Spenden an sich sind somit nicht mit einem Makel unzulässiger Beeinflussung behaftet. Mitglieder wie Spender verfolgen mit ihren Zuwendungen selbstverständlich bestimmte Ziele. Im Idealfall will ein Spender die betreffende Partei finanziell unterstützen, weil er ihr Programm und ihre politischen Ziele für richtig hält. Nicht zu übersehen ist, dass mancher Spender bei näherer Betrachtung der Motive das Programm und die Ziele der betreffenden Partei auch deshalb unterstützt, weil ihre Verwirklichung für ihn persönlich (in einem abstrakten Sinne) von Nutzen ist, insbesondere weil es für ihn finanzielle oder wirtschaftliche Vorteile bringt (z. B. Erhöhung des Kindergeldes, Senkung des Spitzensteuersatzes). Problematisch wird eine Spende erst, wenn sie in einem direkten Zusammenhang mit einem konkreten Vorteil steht.

   Die erforderliche Grenzziehung zwischen dem unbedenklichen Geben einer Spende dafür, dass eine Partei allgemein eine dem Spender „günstige Politik“ betreibt, und einem konkreten Vorteil kann im Einzelfall schwierig sein. Die Rechtsordnung ahndet solche Fälle im Wesentlichen auf eine zweifache Weise:

   - Zum einen unterliegen nach derzeitiger Rechtslage Spenden, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen

[90] Vgl. BVerfGE 73, 40 (88); 85, 264 (287)

Vorteils gewährt werden, einem Annahmeverbot (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 PartG); sie sind unverzüglich an das Präsidium des Deutschen Bundestages weiterzuleiten (Abs. 3 der Vorschrift).

- Zum anderen besteht für die Handelnden auf Geber- wie auf Empfängerseite bei Vorliegen der näheren tatbestandlichen Voraussetzungen die Gefahr einer Bestrafung wegen Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung, Bestechlichkeit und Bestechung (nach den §§ 331 ff. StGB).

Im Übrigen ist „die Abgrenzung zwischen legitimer und die freie politische Willensbildung störender Einflussnahme der Spender (...) verfassungsrechtlich nicht fassbar. Es liegt in der Verantwortung der Parteien, den sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Interessen vom sachgerechten zu unterscheiden und dem auf sie eindrängenden sachwidrigen Druck der Interessenten zu widerstehen.“[91]

1. Die Kommission empfiehlt, an den Grundzügen des Systems der Parteienfinanzierung festzuhalten. Sie sieht aber die Notwendigkeit, es in einer Reihe von wichtigen Punkten fortzuentwickeln.
2. Den Parteien wird empfohlen, die Möglichkeiten ihrer Eigenfinanzierung durch Mitgliedsbeiträge besser auszuschöpfen.

II. Absolute und relative Obergrenze

Die aufgrund des Urteils des BVerfG vom 9. April 1992 neu eingeführte Begrenzung des jährlichen Gesamtvolumens der staatlichen Mittel an alle Parteien („absolute Obergrenze“) und die Festlegung, dass die Höhe der staatlichen Leistungen bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten darf („relative Obergrenze“), haben sich grundsätzlich als richtig erwiesen. Gleichwohl gibt es auch hier Probleme, die Anlass für gesetzliche Korrekturen geben.

1. Auswirkungen und Bewertung der gesetzlichen Systematik

Die gesetzliche Festlegung der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2 und Abs. 5 Satz 2 PartG) hat zu einer wirksamen Begrenzung der staatlichen Leistungen an die Parteien geführt. Die nominale Erhöhung der absoluten Obergrenze von 230 auf 245 Mio. DM hat keine reale Erhöhung bewirkt, sondern war – von einer geringfügigen zeitlichen Überschreitung abgesehen – eine Anpassung an die Preisentwicklung, wie das System des parteienspezifischen Preisindexes dies vorsieht. Diese „Deckelung“ des Gesamtvolumens der staatlichen Leistungen war erklärte Absicht des BVerfG.

Für die Parteien hat dies eine doppelte Bedeutung: Einerseits hat die absolute Obergrenze zu einer Stagnation ihrer Einnahmen aus staatlichen Mitteln geführt, andererseits hat sie der Gesamtheit der anspruchsberechtigten Parteien jedes Jahr eine größere Planungssicherheit gebracht, weil sie ihnen Einnahmen aus staatlichen Mitteln auf einem gleich bleibend hohen Niveau gewährleistet. Letzteres bedeutet für die Parteien eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber der Situation vor 1994, als die Höhe der jährlichen staatlichen Zuwendungen infolge der damaligen Rechtslage stark schwankte.

Die absolute Obergrenze hat weiter den Effekt, dass die Parteien bei stagnierenden Einnahmen aus staatlichen Mitteln in Zukunft ihre realen Gesamteinnahmen nur noch durch eine Erhöhung ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen steigern können. Dabei muss – wegen der Systematik der Berechnungsgrundlagen – jede Partei darauf bedacht sein, ihre Einnahmen aus (Klein-)Spenden und Mitgliedsbeiträgen stets relativ stärker zu erhöhen als konkurrierende Parteien. Denn wegen der Kappungsregelung (§ 19 Abs. 6 PartG) erhöhen zusätzlich eingeworbene Gelder den Anteil einer Partei an den begrenzten staatlichen Mitteln nur dann, wenn sie damit relativ erfolgreicher ist als konkurrierende Parteien und sie so ihren Anteil auf Kosten der anderen Parteien vergrößern kann.

Dies zeigt, dass die jetzige gesetzliche Regelung – auch im Sinne des BVerfG – einen wirkungsvollen Anreiz für die Parteien schafft, ihre selbst erwirtschafteten Einnahmen zu erhöhen, sich also um finanzielle Unterstützung bei ihren Mitgliedern und anderen Bürgern zu bemühen, was indirekt dem verfassungsrechtlich gewünschten Ziel ihrer Verankerung in der Gesellschaft dient.

2. Regelmäßiges rechnerisches Überschreiten der absoluten Obergrenze

Die Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung für die einzelnen Parteien auf der Grundlage von § 18 Abs. 3 PartG zeigt für die Jahre ab 1995, dass die Summe aus Wähleranteil und Zuwendungsanteil (Beiträge und Spenden) rein rechnerisch regelmäßig einen die absolute Obergrenze übersteigenden Betrag ergibt. Die durch das Änderungsgesetz vom 28. Januar 1994[92] festgesetzte absolute Obergrenze von 230 Mio. DM ist in den Jahren 1995 bis 1997 von der Summe aus Wähler- und Zuwendungsanteil jeweils ca. 40 Prozent überschritten worden. Auch nach der Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung (Erhöhung auf 245 Mio. DM) durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999[93] überschreitet die errechnete Summe die absolute Obergrenze um mehr als ein Drittel.

Der Anspruch der Parteien besteht dann nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht (§ 19 Abs. 6 Satz 2 PartG). Deshalb ist es zur Einhaltung der absoluten Obergrenze in der Vergangenheit stets erforderlich gewesen, die Summe der für die einzelnen Parteien errechneten Ansprüche auf die Höhe der absoluten Obergrenze zu kürzen.

[91] Vgl. BVerfGE 20, 56 (105)

[92] BGBl. I S. 142

[93] BGBl. I S. 146

Das regelmäßige rechnerische Überschreiten der absoluten Obergrenze durch den Betrag, der sich aus dem Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil ergibt, und dessen Kappung führt dazu, dass die einzelne Partei pro Wählerstimme und pro Deutsche Mark, die ihr als Mitgliedsbeitrag oder als Spende zugewandt werden, vom Staat effektiv weniger staatliche Leistungen erhält, als die in § 18 Abs. 3 PartG angegebenen Beträge erwarten lassen. Dadurch verliert die Berechnung der Verteilung der staatlichen Leistungen an Transparenz; die in § 18 Abs. 3 PartG genannten Beträge dienen nur noch als Rechnungsposten. Bereits die Herzog-Kommission[94] hat auf diesen Trend hingewiesen und dem Gesetzgeber zu erwägen gegeben, durch eine Veränderung der Berechnungsgrundlagen das regelmäßige und erhebliche Überschreiten der absoluten Obergrenze zu verhindern. In Betracht kommt zum Beispiel, die in § 18 Abs. 3 PartG ausgewiesenen Beträge zu verringern. Die Kommission empfiehlt, dies erneut zu prüfen.

3. Ungleichgewicht von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil

Bei der Berechnung der Höhe der staatlichen Teilfinanzierung in den Jahren seit 1995 betrug das Gewicht des Zuwendungsanteils (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG), also des staatlichen Zuschusses in Höhe von 0,50 DM pro jede Deutsche Mark aufgrund gezahlten Mitgliedsbeitrags oder rechtmäßig erlangter Spende bis 6 000 DM, im Verhältnis zum Wählerstimmenanteil (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2, Satz 2 PartG) jeweils rund 60 zu 40 Prozent. Es ist die Tendenz erkennbar, dass sich dieses Verhältnis noch weiter in Richtung 65 zu 35 Prozent verändert. Nach der Festsetzung für das Jahr 2000 betrug der Wählerstimmenanteil bei der SPD nur noch 33,89 Prozent, bei der CDU 35,61 Prozent, im Durchschnitt aller an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmenden Parteien 36,58 Prozent. Das ist ein deutliches Ungleichgewicht zugunsten des Zuwendungsanteils und zulasten des Wählerstimmenanteils. Eine solche Entwicklung hält die Kommission nicht für wünschenswert. Es entspricht nicht dem Ziel eines ungefähren Gleichgewichts von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil, die der Gesetzgeber bei der Novelle des Jahres 1984 vermutlich zunächst im Blick gehabt haben dürfte.[95]

Dieses Ungleichgewicht zwischen Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil führt in Verbindung mit dem Umstand, dass die Summe beider Anteile regelmäßig die absolute Obergrenze überschreitet, zu dem Effekt, dass die Parteien auch bei einer nur geringfügigen Wahlbeteiligung gleichwohl Anspruch auf den Gesamtbetrag der zur Verfügung stehenden staatlichen Leistungen in Höhe von 245 Mio. DM haben. Die Herzog-Kommission[96] hat hierzu bereits als Beispiel angeführt, dass im Jahr 1997 der berechnete Zuwendungsanteil aller Parteien 200,6 Mio. DM und damit 87,2 Prozent des damaligen Gesamtvolumens der staatlichen Leistungen von 230 Mio. DM erreicht hat; folglich hätten die Parteien selbst bei einer Wahlbeteiligung von weniger als 16 Prozent der Wahlberechtigten den vollen Anspruch auf den Gesamtbetrag der staatlichen Leistungen gehabt.

Ein solcher Effekt dürfte mit dem Grundgedanken der gesetzlichen Regelung und den Vorgaben des BVerfG schwerlich vereinbar sein. Denn die Art und Weise der Parteienfinanzierung soll die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien festigen: „Der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliederbeiträge sowie beim Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt, muss zu einem jeweils ins Gewicht fallenden, im Einzelnen allerdings vom Gesetzgeber zu bestimmenden Anteil in den Maßstab eingehen, nach dem die zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel an die Parteien verteilt werden.“[97]

Sicher hat der Gesetzgeber nach diesen Grundsätzen einen größeren Ermessensspielraum. Er ist aber von Verfassungs wegen gehalten, einen Verteilungsschlüssel festzulegen, „der die drei genannten Kriterien in angemessener Weise verbindet“, damit jedem der drei Kriterien, also auch dem Wahlerfolg, eine „jeweils ins Gewicht fallende“ Bedeutung zukommt.[98] Davon kann aber keine Rede sein, wenn infolge der Gesetzessystematik die Parteien selbst bei geringer Wahlbeteiligung Anspruch auf den Gesamtbetrag der staatlichen Teilfinanzierung haben. Die Parteien haben es dann mit Blick auf ihre Finanzen nicht mehr nötig, sich gerade auf dem Weg um die Zustimmung der Bürger zu ihrer Politik zu bemühen, der für ein demokratisches Staatswesen konstitutiv ist, nämlich durch die Wahl.

Nach Auffassung der Kommission sollte diese Entwicklung Anlass für eine gesetzliche Änderung sein: Die Kommission empfiehlt, die Berechnungsgrundlagen so zu gestalten, dass die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme des Gesamtvolumens der staatlichen Leistungen nicht schon weitgehend durch einen hohen Zuwendungsanteil erfüllt werden können. Dafür wäre es zunächst erforderlich, dass der nach den Berechnungsgrundlagen errechnete Betrag die absolute Obergrenze allenfalls geringfügig übersteigt. Darüber hinaus sollten die Berechnungsgrundlagen (§ 18 Abs. 3 PartG) so gestaltet werden, dass sie zu einer gleichen Gewichtung (Hälftigkeit) des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils führen. Der Erfolg beim Wähler ist genau so wie die finanzielle Unterstützung durch Zuwendungen (Mitgliedsbeiträge und Spenden) ein gewichtiger Ausdruck der Verankerung der Parteien in der Gesellschaft. Beide Kriterien (Wählerstimmen und Zuwendungen) sollten daher auch im Endeffekt des gesetzlichen Systems gleiches Gewicht haben.

Ein gleiches und gleich bleibendes Gewicht von Wählerstimmen und Zuwendungen ließe sich gesetzlich auch in der Weise absichern, dass der verfügbare Gesamtbetrag, der durch die Höhe der absoluten Obergrenze festgelegt ist, hälftig aufgeteilt wird. Ein Teilbetrag von jeweils 50 Prozent stünde für die Verteilung der staatlichen Mittel nach den Wählerstimmen (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1 und 2, Satz 2 PartG) sowie nach den vereinnahmten Zuwendungen aus privaten Mitteln (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3

[94] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637 S. 25

[95] Vgl. dazu den Bericht der Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 21

[96] Bundestagsdrucksache 14/637 S. 25

[97] Vgl. BVerfGE 85, 264 (Leitsatz 2 c)

[98] Vgl. BVerfGE 85, 264 (292)

PartG) zur Verfügung. Ein die jeweilige Höchstgrenze überschreitender Betrag – wie das derzeit beim Zuwendungsanteil regelmäßig der Fall ist – bliebe unberücksichtigt. Die neuen hälftigen Höchstgrenzen wirkten dann als Kappungsgrenzen (wie derzeit § 19 Abs. 6 Satz 2 PartG).

4. Herausnahme bestimmter Einnahmearten aus der Berechnung der relativen Obergrenze

Es wird diskutiert, bei der Berechnung der relativen Obergrenze, die sich aus der Höhe der selbst erwirtschafteten Einnahmen einer jeden Partei ergibt, nur deren Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zu berücksichtigen (§ 24 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 PartG). Die weiteren Einnahmequellen Vermögen (Nr. 4), Einnahmen aus Veranstaltungen, aus dem Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundenen Tätigkeiten (Nr. 5) sowie „sonstige Einnahmen“ (Nr. 7) wären somit aus der Berechnung der relativen Obergrenze herauszunehmen.

Für diesen Vorschlag spricht vor allem, dass die danach auszugrenzenden Einnahmequellen, vornehmlich die Einnahmen aus Vermögen, kein besonderer Indikator der Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung sind. Allerdings ist es gängige Praxis der Parteien, Spenden und Mitgliedsbeiträge vorübergehend zinsgünstig anzulegen. Daher könnten Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen, wenn daraus resultierende Erträge nicht mehr berücksichtigt werden sollten. Das wäre bei einer gesetzlichen Neuregelung zu bedenken.

Die Schatzmeister der Parteien haben bei ihrer Anhörung vor der Kommission im Wesentlichen übereinstimmend erklärt, dass eine solche Änderung für sie keine praktischen Konsequenzen hätte. Zu berücksichtigen ist aber, dass die nachfolgend noch zu erörternde und empfohlene Beseitigung des Saldierungsgebots des § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG den Posten „Einnahmen aus Vermögen“ und damit die relative Obergrenze in die Höhe treiben würde.

Alle drei von der Kommission eingeholten Gutachten[99] empfehlen aus rechtspolitischen Gründen ebenfalls, Einnahmen aus Vermögen nicht einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber, bei der Berechnung der relativen Obergrenze nur die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zu berücksichtigen (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 PartG).

5. Umstellung der im PartG ausgewiesenen DM-Beträge auf Euro

Es ist derzeit nicht vorgesehen, anlässlich der Einführung des Euro (i) die im PartG ausgewiesenen DM-Beträge durch einen besonderen Akt des deutschen Gesetzgebers auf einen „glatten“ i -Betrag auf- oder abzurunden. Vielmehr werden ab dem 1. Januar 2002 aufgrund des in der maßgeblichen EG-Verordnung[100] festgesetzten offiziellen Umrechnungswertes von 1 i = 1,95583 DM automatisch „krumme“ Euro-Beträge gelten. Somit würde z. B. die sog. absolute Obergrenze von derzeit 245 Mio. DM (§ 18 Abs. 2 PartG) nach der Währungsumstellung 125 266 510 i betragen. Solche „krummen“ Beträge sollten bei der nächsten Gelegenheit einer gesetzlichen Änderung auf „glatte“ Beträge angehoben oder abgesenkt werden. Die Kommission empfiehlt vorsorglich, dass Glättungen grundsätzlich zu Abrundungen führen sollten. Im Falle der absoluten Obergrenze böte sich etwa eine Absenkung auf 125 Mio. i an.

3. Die Begrenzung des jährlichen Gesamtvolumens der staatlichen Mittel an alle Parteien („absolute Obergrenze“) und die Festlegung, dass die Höhe der staatlichen Leistungen bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten darf („relative Obergrenze“), haben sich grundsätzlich als richtig erwiesen. Gleichwohl geben einzelne problematische Erscheinungen Anlass für gesetzliche Korrekturen.
4. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob durch eine Veränderung der Berechnungsgrundlagen das bisherige regelmäßige rein rechnerische Überschreiten der absoluten Obergrenze verhindert werden kann.
5. Die Kommission empfiehlt, die Berechnungsgrundlagen so zu gestalten, dass sie zu einer Gleichgewichtung (Hälftigkeit) des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils führen.
6. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, bei der Berechnung der relativen Obergrenze nur die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zu berücksichtigen.
7. Die Kommission empfiehlt, bei der nächsten Gelegenheit einer gesetzlichen Änderung die derzeit im PartG ausgewiesenen DM-Beträge auf Euro umzustellen. Dabei sollten Glättungen grundsätzlich zu Abrundungen führen.

III. Veränderungen bei der degressiven Vergütung und beim Quorum der Wählerstimmen

Die Kommission hat diskutiert, ob die derzeit ausgewiesenen Beträge bei der degressiven Vergütung der Wählerstimmen und bei der Belohnung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden (§ 18 Abs. 3 PartG) und die Grenzen des Wählerstimmenquorums für die Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung (§ 18 Abs. 4 PartG) verändert werden sollten.

[99] Vgl. Klein, Gutachten, 1. Abschnitt, V. 5.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 1. e); Streitferdt, Gutachten 7.1

[100] Verordnung (EG) Nr. 2866/98 des Rates vom 31. Dezember 1998 (ABl. L 359)

1. Anhebung der Vergütung für kleinere Parteien

Derzeit werden die ersten fünf Millionen Wählerstimmen mit jeweils 1,30 DM vergütet, die darüber hinausgehenden Stimmen mit nur 1,00 DM. Diese Abstufung geht zurück auf eine Vorgabe des BVerfG im Urteil vom 9. April 1992:[101] Der Gesetzgeber möge prüfen, ob der Vorteil derjenigen Parteien, die mit dem Einzug in das Parlament dort die Möglichkeit haben, sich dem Wähler darzustellen und für ihre politischen Ziele zu werben, eines Ausgleichs zugunsten derjenigen Parteien bedarf, die an der Sperrklausel der Wahlgesetze gescheitert sind. Daraufhin hat der Gesetzgeber in § 18 Abs. 3 PartG eine degressive Regelung bzw. Anhebung der Vergütung für kleinere Parteien eingeführt. Sie ist verfassungsrechtlich durch den Gesichtspunkt der Offenhaltung der parteipolitischen Konkurrenz gerechtfertigt.[102]

Allerdings hat die derzeitige Regelung zur Folge, dass auch die „großen“ Parteien, die den Einzug in das Parlament geschafft haben und einer solche Förderung nicht bedürfen, in den Genuss dieser erhöhten Vergütung von Wählerstimmen kommen. Daraus folgert Morlok,[103] dass die Grenzziehung bei fünf Millionen Stimmen zu hoch sei. Er erwägt deshalb alternative Modelle, z. B. auf eine erhöhte Sockelvergütung ganz zu verzichten und einen sukzessive abfallenden erhöhten Vergütungssatz zu zahlen, also eine mehrfache Stufung einzuführen.

Gegen den Vorschlag spricht, dass solche mehrfach gestuften Vergütungssätze insofern zu scheinbar widersinnigen Ergebnissen führen können, als das Überschreiten des Grenzwertes sich für eine Partei nachteilig auswirken kann, weil dann ein niedrigerer Vergütungswert gilt. Hinzu kommt, dass der Vorschlag die Unübersichtlichkeit der staatlichen Parteinfinanzierung erhöht. Dem hält Morlok entgegen, dass die hinreichend professionalisierte mittelverwaltende Stelle dies bewältigen könne. Bei der Anhörung der nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sind keine weiterführenden Gesichtspunkte vorgebracht worden.

Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die jetzige Regelung das vom BVerfG verfolgte Ziel tatsächlich erreicht. Insbesondere sollte geprüft werden, ob und wie Mitnahmeeffekte der im Bundestag vertretenen Parteien ausgeschlossen werden können.

2. Änderung des Wählerstimmenquorums

Es wird beklagt, dass das Wählerstimmenquorum (§ 18 Abs. 4 PartG) zumindest bei Landtagswahlen mit 1,0 vom Hundert zu niedrig festgesetzt sei, weil es zur Folge habe, dass einer kleinen Partei je nach Bundesland schon eine äußerst geringe Zahl von Wählerstimmen ausreichen könne, z. B. schon 3 000 erzielte Stimmen bei der Bürgerschaftswahl in Bremen, um mit den im gesamten Bundesgebiet erzielten Zuwendungen (Mitgliedsbeiträgen und Spenden) an der staatlichen Teilfinanzierung teilzunehmen. Diskutiert wird daher eine Mindestzahl von Wählerstimmen (etwa 100 000 Stimmen) oder ein bundesweit zu berechnender Stimmenanteil (etwa 0,1 Prozent aller Wahlberechtigten).[104]

Die Kommission erkennt an, dass das genannte Beispiel im Ergebnis als problematisch angesehen werden kann. Auch mag sein, dass die vorgeschlagenen Alternativen mit dem Kriterium der verfassungsrechtlich geforderten Verwurzelung einer Partei vereinbar sind.

Einer Erhöhung des Teilhabequorums für die staatliche Parteienfinanzierung sind jedoch enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, weil es um einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien geht.[105] Die Offenheit des politischen Wettbewerbs, also auch das Ziel, „Newcomern“ keine allzu hohen Hürden für eine Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung aufzubauen, ist ein hohes Gut. Die Kommission empfiehlt daher, beim Quorum der Wählerstimmen keine Änderung vorzunehmen.

8. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die Regelung über die erhöhte Vergütung der ersten fünf Millionen Wählerstimmen das vom BVerfG verfolgte Ziel eines Ausgleichs für die an der Sperrklausel gescheiterten Parteien tatsächlich erreicht; insbesondere sollte geprüft werden, ob und wie Mitnahmeeffekte der im Bundestag vertretenen Parteien ausgeschlossen werden können.
9. Die Kommission empfiehlt, beim Quorum der Wählerstimmen keine Änderung vorzunehmen.

IV. Einbeziehung der kommunalen Ebene

Im Urteil vom 9. April 1992[106] hat das BVerfG dem Gesetzgeber mit Blick auf die erforderliche Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung aufgegeben, die Lage der auf der kommunalen Ebene mit den Parteien konkurrierenden Wählergemeinschaften zu bedenken. Zwar sei eine Gleichstellung der kommunalen Wählergemeinschaften mit den Parteien wegen ihrer begrenzten politischen Zielsetzung verfassungsrechtlich nicht geboten.[107] Andererseits sei nicht zu übersehen, dass eine staatliche (Teil-) Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien – und damit auch deren kommunalpolitischen Tätigkeit – zugute komme.

Hieran anknüpfend hatte die Weizsäcker-Kommission Vorschläge zur Einbeziehung der kommunalen Ebene, insbesondere der kommunalen Wählergemeinschaften, in

[101] BVerfGE 85, 264 (294)
[102] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. c, I. 1. b)
[103] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. c)
[104] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. a)
[105] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I., 3. a); Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 2., unter Hinweis auf BverfGE 24, 300
[106] BVerfGE 85, 264 (328)
[107] BVerfGE 78, 350 (358 f.)

die staatliche Parteienfinanzierung unterbreitet.[108] Der Gesetzgeber ist diesen Anregungen bei der Gesetzesnovellierung im Jahr 1994 nicht gefolgt.

Die Kommission sieht einerseits, dass es in Kommunalwahlkämpfen, zum Beispiel in Großstädten, zu einer vertikalen Subventionierung der auf Ortsebene angesiedelten Untergliederungen der Parteien kommen kann. Das mag dann zur Folge haben, dass diese – und zwar aus staatlichen Quellen – über deutlich mehr Mittel verfügen als diejenigen Vereinigungen, die lediglich lokal agieren und damit nach der Begriffsdefinition des § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG nicht als Partei zu qualifizieren sind.[109]

Andererseits gibt es nach Auffassung der Kommission nach wie vor grundsätzliche strukturelle Unterschiede zwischen der Politik auf Bundes- oder Landesebene und der Politik auf Kommunalebene, vor allem im ländlichen Bereich. Zudem bestehen die auch vom BVerfG konstatierten Unterschiede zwischen kommunalen Wählergemeinschaften und den Parteien.

Neben der Tatsache, dass eine Einbeziehung der kommunalen Ebene das geltende Recht komplizierter machen würde, sieht die Kommission vor allem die Gefahr, dass auch dieser Bereich einer bürger- und basisnahen, lebendigen Demokratie dem Trend der Professionalisierung von bislang ehrenamtlichem Engagement erliegen könnte.

10. Die Kommission empfiehlt, die kommunale Ebene, also auch die kommunalen Wählergemeinschaften, in die Parteienfinanzierung nicht mit einzubeziehen.

V. Differenzierte Vergütung der Wählerstimmen nach Wahlebenen

In der politischen Debatte wird thematisiert, dass die Parteien für den Wahlkampf anlässlich der Wahlen zum Europäischen Parlament – bei gleich hoher Vergütung der Wählerstimmen – deutlich weniger Mittel aufwenden als bei Bundes- und Landtagswahlen und somit die Möglichkeit haben, sich aus den ihnen zufließenden staatlichen Mitteln ein „Polster“ für andere Aufgaben bzw. für die Deckung ihres anderweitig oder insgesamt anfallenden Finanzbedarfs zu schaffen. Daraus ist der Vorschlag entwickelt worden, die Höhe der Vergütung der Wählerstimmen nach den verschiedenen Wahlebenen (Europa-, Bundes-, Länder-Ebene) zu differenzieren.

Die Kommission kann sich dem nicht anschließen. Eine solche Regelung würde zu einer weiteren Ausdifferenzierung und Unübersichtlichkeit des Rechts der Parteienfinanzierung führen. Außerdem liegt dem Vorschlag ein überholter Denkansatz zugrunde, der die staatliche Parteienfinanzierung nach wie vor als Wahlkampfkostenerstattung begreift. Diese frühere Konzeption ist aber seit dem Urteil des BVerfG vom 9. April 1992[110] und dessen Umsetzung durch das Änderungsgesetz von 1994 aufgehoben. Danach gewährt der Staat den Parteien Zuwendungen als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit (§ 18 Abs. 1 Satz 1 PartG). Die auf der jeweiligen Ebene konkret aufgewandten Wahlkampfkosten sind dagegen kein relevanter Maßstab. Im Übrigen wird durch die absolute Obergrenze ein Ausufern der staatlichen Teilfinanzierung wirksam verhindert.

11. Die Kommission empfiehlt, von einer Differenzierung der Vergütung der Wählerstimmen nach den Ebenen der verschiedenen Wahlen (zum Europaparlament, zum Bundestag und zu den Landtagen) abzusehen.

VI. Parteienspezifischer Preisindex

Nach dem Urteil des BVerfG vom 9. April 1992[111] ist es „dem Gesetzgeber unbenommen, für die mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwerts etwa notwendigen Anpassungen (der) absoluten Obergrenze staatlicher Zuwendungen an die Parteien einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezieht.“ Diesen Hinweis hat der Gesetzgeber mit der Regelung über den sog. parteienspezifischen Preisindex aufgegriffen, der aufgrund eines besonderen Warenkorbes ermittelt wird (§ 18 Abs. 6 PartG). Er ist auch der Anregung des BVerfG gefolgt, diese Aufgabe einer Kommission unabhängiger Sachverständiger zu übertragen.

Auf dieser Grundlage haben die Herzog-Kommission und die jetzige Kommission ihre Berichte dem Deutschen Bundestag übermittelt. Der Gesetzgeber hat die Feststellungen zum Anlass genommen, bislang ein einziges Mal, nämlich durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999[112], die absolute Obergrenze des § 18 Abs. 2 PartG von 230 auf 245 Mio. DM zu erhöhen. Das entspricht im Endergebnis dem denkbaren Betrag, der sich nach den Feststellungen der Vorgängerkommission ergab.

Die Regelung hat sich grundsätzlich bewährt. Der Preisindex und die Erhöhung der absoluten Obergrenze wurden seit 1994 in der Öffentlichkeit nicht mehr kontrovers diskutiert.

1. Die Entwicklung des parteienspezifischen Preisindexes

Die Entwicklung und Fortschreibung eines parteienspezifischen Warenkorbes und darauf beruhender Preisreihen bereiten allerdings praktische Probleme. Da das Statistische Bundesamt mangels entsprechender gesetzlicher Bestimmungen in Teilbereichen geeignete Preisreihen nicht

108 Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 23, 26
109 Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 2.
110 BVerfGE 85, 264
111 BVerfGE 85, 264 (291 f.)
112 BGBl. I S. 146

zur Verfügung stellen kann, müssen die erforderlichen Daten gesondert erhoben werden, z. B. im Teilkorb der parteienspezifischen Medienkosten (Werbespots im privatrechtlichen Fernsehen und Rundfunk; Zeitungsanzeigen; Werbeplakatflächen). Hier kann auf den Bericht der Herzog-Kommission verwiesen werden.[113]

Nicht nur deswegen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es eines parteienspezifischen Preisindexes weiterhin bedarf.

Die oben wiedergegebenen Ausführungen des BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 würden nach Auffassung der Kommission einem Verzicht auf diesen speziellen Preisindex nicht entgegenstehen. Das Gericht ist offenbar unausgesprochen von der Annahme ausgegangen, dass die „für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise" sich von dem Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten unterscheiden, sodass es der Feststellung eines parteienspezifischen Preisindexes bedarf. Wenn sich aber trotz Festlegung eines speziellen Warenkorbes, der die parteitypischen Ausgaben mit bestimmter Gewichtung zu erfassen sucht, ergeben sollte, dass ein wesentlicher Unterschied zum allgemeinen Preisindex nicht besteht, sieht die Kommission keinen Grund für die Annahme, ein etwaiger Verzicht auf den parteienspezifischen Preisindex könnte vom BVerfG beanstandet werden.

Ein Verzicht auf den parteienspezifischen Preisindex wäre dann zu erwägen, wenn sich ergäbe, dass zwischen den Verläufen des Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten und des parteienspezifischen Preisindexes keine signifikanten Unterschiede bestehen. Das setzt jedoch eine hinreichend verlässliche statistische Basis aufgrund einer längeren Beobachtung der Preisverläufe voraus. Die bislang vorliegenden Daten der beiden Indizes seit 1995 reichen dafür noch nicht aus. Die Kommission beabsichtigt, spätestens in ihrem Abschlussbericht zum Ende ihrer Amtszeit hierzu eine Empfehlung zu geben.

Für den Fall, dass der parteienspezifische Preisindex beibehalten wird, empfiehlt die Kommission, die damit verbundenen Aufgaben einschließlich der Fortschreibung des Warenkorbes dem Statistischen Bundesamt zu übertragen. Diese Behörde ist durch ihre fachlich anerkannte und unabhängige Arbeit für diese Aufgabe ausgewiesen. Sie leistet schon jetzt wesentliche Zuarbeit für die Kommission und berät sie. Die Kommission erwartet, dass bei einer Übertragung der Aufgabe auf das Statistische Bundesamt weiterhin eine sachliche Behandlung der Thematik gewährleistet ist und dass den Feststellungen dieser Behörde dieselbe befriedende Wirkung zukommt, die in den vergangenen Jahren durch die Berichte der Kommission erreicht wurde.

2. Automatische Indexierung

Unabhängig davon, ob künftig bei einer Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung weiterhin ein parteienspezifischer Preisindex zur Anwendung gelangt oder ob auf den Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten abgestellt wird, sollte diese Anpassung nicht durch eine automatische Indexierung der absoluten Obergrenze, sondern jeweils durch einen Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages erfolgen.

Denn ob „mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwerts" Anpassungen der absoluten Obergrenze „notwendig" sind,[114] ist eine politische Frage, die der Einschätzung des Gesetzgebers unterliegt. So wäre es dem Gesetzgeber unbenommen, auf eine statistisch an sich mögliche Erhöhung der absoluten Obergrenze zu verzichten, z. B. weil der errechnete Erhöhungsbetrag nur gering wäre oder weil der Gesetzgeber auch im Bereich der Parteienfinanzierung ein Zeichen sparsamer Haushaltspolitik setzen will. In jedem Fall ist es eine politische Entscheidung, die die im Bundestag vertretenen Parteien auch in der Öffentlichkeit und gegenüber eventueller Kritik verantworten sollten.

Mit dem etwaigen Wegfall der Feststellung eines parteienspezifischen Preisindexes würde die Parteienfinanzierungskommission in Zukunft eines wesentlichen Teils ihres gesetzlichen Auftrags neben dem aus § 18 Abs. 7 PartG enthoben. Zur Frage der künftigen Rolle und Aufgabe der Kommission enthält dieser Bericht am Ende eine Empfehlung.[115]

12. Die Regelung über den parteienspezifischen Preisindex (§ 18 Abs. 6 PartG) hat sich grundsätzlich bewährt. Sollten sich allerdings bei einer weiteren Beobachtung der Preisverläufe keine signifikanten Unterschiede zum Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten ergeben, kann auf den parteienspezifischen Preisindex verzichtet werden.
13. Für den Fall, dass der parteienspezifische Preisindex beibehalten wird, empfiehlt die Kommission, diese Aufgabe dem Statistischen Bundesamt zu übertragen.
14. Eine Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung sollte nicht durch eine automatische Indexierung, sondern jeweils durch einen Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages erfolgen.

VII. Grundsätzliche Ausgabenkritik

Das Gesamtvolumen der den Parteien im Wege der staatlichen Teilfinanzierung zufließenden Mittel ist vom BVerfG festgelegt worden. Das Gericht hat im Urteil vom 9. April 1992 die Rechtserkenntnis ausgesprochen, dass die den Parteien „in den abgelaufenen Jahren" aus öffentlichen Kassen zugeflossenen finanziellen Mittel „als hinreichend angesehen" werden müssen.[116] Dies hat zur Festlegung der nach den weiteren Vorgaben des Gerichts daraufhin errechneten absoluten Obergrenze von zunächst 230 Mio. DM, später 245 Mio. DM geführt (§ 18 Abs. 2 PartG). Es handelt sich um einen „gegriffenen Betrag". Er beruht auf einer doppelten Hypothese, nämlich

113 Bundestagsdrucksache 14/637, S. 37

114 Vgl. BVerfGE 85, 264 (291)

115 Sechster Abschnitt

116 Vgl. BVerfGE 85, 264 (291)

dass der nach altem Recht (einschließlich der in dem Urteil als verfassungswidrig beanstandeten Komponenten des Sockelbetrages zur Wahlkampfkostenpauschale und des Chancenausgleichs) gewährte Gesamtbetrag erstens ausreichend, aber zweitens auch nötig war. Beides wird vom BVerfG als plausibel hingestellt und nicht näher begründet. Das gilt insbesondere für die Frage, ob der damalige Umfang der Staatsfinanzierung tatsächlich auf das beschränkt war, „was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann.“[117]

Angesichts der allgemeinen staatlichen Sparpolitik und Haushaltskonsolidierung müssen auch die Parteien sich einer Aufgaben- und Ausgabenkritik stellen. Ebenso wie andere Institutionen im staatlichen wie im privaten Bereich haben die Parteien die Tendenz, ihr Aufgaben- und Tätigkeitsfeld zu erweitern. Andererseits stehen die Parteien vor neuen Herausforderungen. Sie werden gefordert, ihre Organisation und Arbeitsweise zu reformieren, sich als politische Dienstleister neu zu positionieren und langfristige politische Perspektiven zu entwickeln. Die gewandelte Mediensituation verändert die politische Darstellungsformen. Es wird von ihnen erwartet, dass sie sich der neuen Medien aktiv bedienen. Insofern sind die Erwartungen der Öffentlichkeit an die Parteien zwiespältig: Sie sollen einerseits sparen – sie waren in den letzten Jahren gezwungen, ihr hauptamtliches Personal zu reduzieren –, andererseits sollen sie ihre Leistungen wesentlich verbessern.

Die Kommission hat keine Anhaltspunkte dafür, dass der Umfang der staatlichen Zuwendungen an die Parteien überhöht wäre. Sie hat auch keine Mittel, hierzu Aufschluss zu erlangen. Das wäre nur mit umfangreichen empirischen Untersuchungen und grundsätzlichen Erörterungen zu den Aufgaben der Parteien möglich, die im Rahmen der Kommissionsarbeit nicht zu leisten waren.

> 15. Die Kommission hat keine Anhaltspunkte dafür, dass der Umfang der staatlichen Zuwendungen an die Parteien überhöht wäre. Angesichts der allgemeinen staatlichen Sparpolitik und Haushaltskonsolidierung werden allerdings auch die Parteien sich einer Aufgaben- und Ausgabenkritik stellen müssen.

Zweiter Abschnitt: Probleme der Eigenfinanzierung der Parteien

I. Spenden juristischer Personen

1. Allgemeines Verbot

In der öffentlichen Auseinandersetzung wie in der Fachliteratur wird diskutiert, ob Spenden juristischer Personen verboten werden sollten.[118] Anlass dafür war oft – aber nicht nur – die Höhe der Spenden, die von einzelnen Unternehmen an Parteien zugewandt wurden. Da solche „Großspenden“ aber auch von Privatpersonen getätigt werden können, kann die Höhe nicht das maßgebliche Kriterium für den Ausschluss oder eine Begrenzung von Spenden juristischer Personen sein (zu Großspenden sogleich unter II.). Spendenverbote für juristische Personen werden in verschiedenen anderen Staaten praktiziert, u. a. in Frankreich.

Ein generelles Verbot oder eine Begrenzung der Spenden von juristischen Personen wird in der Regel mit der Erwägung gefordert, dass die politische Willensbildung des Volkes, an der die Parteien mitwirken sollen, ihren letztlich maßgebenden Ausdruck im Wahlakt der Bürger findet. An den Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften bzw. zu den Gemeindevertretungen können aber nur natürliche Personen teilnehmen. Ferner wird mit Blick auf die Gleichbehandlung der Bürger bei der parteipolitischen Betätigung eingewandt, dass der Inhaber einer juristischen Person seine politischen Ziele zweifach verfolgen könne, einmal als Privatperson, zum anderen als Verfügungsberechtigter über die Mittel der juristischen Person – Letzteres allerdings nicht mehr mit steuerlicher Vergünstigung.[119]

Gegen ein generelles Verbot von Spenden juristischer Personen sprechen gewichtige grundgesetzliche Bedenken.[120] Das BVerfG geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass Spenden juristischer Personen in beliebiger Höhe zulässig sind. Lediglich die steuerliche Begünstigung solcher Spenden hat das Gericht untersagt. In allen Entscheidungen zur steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden hat das Gericht die grundsätzliche Berechtigung juristischer Personen, Spenden geben zu können, nicht beanstandet, sondern – im Gegenteil – ausgeführt:

> „Artikel 21 GG gewährleistet den Parteien Freiheit vom Staat, nicht jedoch absoluten Schutz vor dem Einfluss finanzkräftiger Einzelpersonen, Unternehmen und Verbände. Der Gefahr, dass anonyme Großspender durch ins Gewicht fallende finanzielle Zuwendungen auf die längerfristige Zielsetzung der begünstigten Partei oder sie berührende innerparteiliche Entscheidungen von Einzelfragen einzuwirken versuchen, um so indirekt mehr oder minder großen Einfluss auf die staatliche Willensbildung zu gewinnen, begegnet das Grundgesetz durch das in Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG an die Parteien gerichtete Gebot, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben.“[121]

Im Übrigen sind juristische Personen wie Wirtschaftsunternehmen, Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften, obwohl sie nicht an Wahlen teilnehmen können, berechtigt, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Ein Verbot von Spenden juristischer Personen wäre zudem ein erheblicher Eingriff in die Chancengleichheit

---

[1]117 Vgl. BVerfGE 85, 264 (290)

118 Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 2. b) und d); Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. b) und c)

119 Vgl. BVerfGE 85, 264 (315 ff.)

120 Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 2. d)

121 Vgl. BVerfGE 52, 63 (86 f.); ferner 85, 264 (315), jeweils m.w.N.

derjenigen Parteien, die mit ihrem Programm vor allem auch Wirtschaftsunternehmen und -verbände ansprechen, die in der Regel als juristische Personen organisiert sind. Solche Unterschiede in der vorgefundenen Wettbewerbslage zwischen den Parteien darf der Staat nicht verfälschen.[122] Der Staat sollte im Übrigen nur dort in die gesellschaftlichen Verhältnisse regulierend eingreifen, wo es unbedingt notwendig ist. Gegen ein Verbot der Spenden juristischer Person sprechen schließlich Gründe der Transparenz und die hohe Umgehungsgefahr; es ist leicht, im Falle eines Verbots Strohmänner einzusetzen mit dem Ergebnis, dass die Öffentlichkeit über die wahren Geldflüsse getäuscht wird. Unter Transparenzaspekten ist es von wesentlich größerem Informationswert, wenn im Rechenschaftsbericht der Name der juristischen Person (des Unternehmens, der Bank usw.) aufgeführt wird anstatt der Name des nicht selten unbekannten Inhabers, Anteilseigners oder Handlungsbefugten oder gar dritter Personen.[123]

2. Spendenverbot für von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen

Spenden von Unternehmen, an denen die öffentliche Hand (Bund, Länder, Gemeinden) maßgeblich beteiligt ist, sind anders zu beurteilen. Gegen die Zulässigkeit von Spenden durch solche Unternehmen spricht, dass es sich mittelbar um Gelder handelt, die dem Staat bzw. der öffentlichen Hand zuzurechnen sind. Dies führt faktisch zu einer Erhöhung des Gesamtvolumens der staatlichen Parteienfinanzierung. Die Parteien können sich dem Vorwurf der „Selbstbedienung“ aussetzen. Es besteht außerdem die Gefahr, dass die Chancengleichheit durch Spenden öffentlicher Unternehmen dann gefährdet wird, wenn das Unternehmen von einer bestimmten politischen Mehrheit bestimmt wird und diese den parteipolitischen Gegner mit der Vergabe von Spenden übergeht oder benachteiligt. Der Ausschluss von Spenden solcher „öffentlicher Unternehmen“ wäre eine konsequente Erweiterung des bereits in § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PartG von einem Annahmeverbot erfassten Kreises von Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen mit gemeinnütziger Zweckbestimmung. Ein solches Verbot dürfte auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein.[124]

Fraglich ist, ab welcher Größe der Kapitalbeteiligung eine juristische Person als von der öffentlichen Hand „beherrscht“ anzusehen ist. Die Kommission empfiehlt, die Grenze bei 25 Prozent der Kapitalanteile zu ziehen, wobei die Anteile aller Ebenen der öffentlichen Hand (Bund/Land/Gemeinden) zu addieren sind.

Allerdings ist es häufig nur mit großem Aufwand festzustellen, ob ein Unternehmen im vorbezeichneten Sinne von der öffentlichen Hand beherrscht wird. Es ist somit für eine Partei auch bei größter Sorgfalt nicht immer erkennbar, ob es sich um eine zulässige Spende handelt. Das führt zu der Empfehlung, solche Spenden nicht bloß durch ein (an die Partei gerichtetes) Annahmeverbot auszuschließen, sondern ein (gegen den Geber gerichtetes) Spendenverbot vorzusehen. Dadurch würde die Partei als Empfängerin der Spende von solchen Unsicherheiten entlastet.

16. Die Kommission empfiehlt, Spenden juristischer Personen weiterhin zuzulassen.
17. Die Kommission empfiehlt ein Spendenverbot für von der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden) beherrschte Unternehmen. Das Kriterium „beherrscht“ sollte ab einer Kapitalbeteiligung (addierte Anteile der öffentlichen Hand) in Höhe von 25 Prozent angenommen werden.

II. Obergrenze für Großspenden

Es wird diskutiert, ob Spenden ab einer gewissen Größenordnung untersagt werden sollten. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine private oder juristische Person durch eine solche Großspende übermäßigen Einfluss auf eine Partei nehmen könnte, also auf ihr Programm, ihre politischen Ziele oder auf konkrete Sachentscheidungen.

Das Meinungsbild innerhalb der Kommission zu dieser Frage ist nicht einheitlich.

1. Argumente für eine Obergrenze für Großspenden

Für die Einführung einer Obergrenze für Großspenden weisen die Befürworter auf die soeben beschriebene Gefahr einer bedenklichen Einflussnahme auf eine Partei und deren Entscheidungen hin. Einer Spende in ungewöhnlicher Größenordnung haftet ein gewisser Verdacht an, nämlich dass der Geber mit ihr nicht nur „lautere“ Ziele verfolge. Ein Beispiel hierfür aus jüngerer Vergangenheit ist eine Spende in Höhe von insgesamt 5 Millionen DM an die CDU. Sowohl wegen der Höhe der Spende als auch wegen der Umstände ihrer Gewährung und Verbuchung sowie wegen eines vermuteten Zusammenhangs mit einem von der damaligen Bundesregierung eingeleiteten Privatisierungsvorhaben, um dessen Zuschlag sich das Unternehmen bemühte, ist diese Spende dem Verdacht ausgesetzt, eine Einflussspende zu sein.

Aber auch regelmäßige Spenden, die mehrere hunderttausend Mark betragen, können eine gewisse Abhängigkeit der Parteien vom Spender konstituieren. Das BVerfG hat, allerdings beschränkt auf die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden, davon gesprochen, dass Politik nicht vom großen Geld gesteuert werden dürfe. In Weiterentwicklung dieses Ansatzes erscheint es den Befürwortern durchaus plausibel, Obergrenzen für Großspenden einzuführen. Das ist international nicht unüblich. Eine mögliche Umgehung durch Strohmänner ist kein Gegenargument, da es nahezu bei allen Restriktionen der Parteienfinanzierung angeführt werden könnte.

Nach den Rechenschaftsberichten der Parteien sind Großspenden von mehreren hunderttausend Mark eher selten. Die Einführung einer Obergrenze dürfte insofern bei den Parteien keinen nennenswerten Einnahmenverlust

[122] Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 2. d)
[123] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. b) cc)
[124] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. c)

verursachen. Es sollte oder könnte sogar im wohlverstandenen Interesse der Parteien als Empfänger einer solchen Spende liegen, wenn sie durch die Einführung einer Obergrenze von dem einer Großspende anhaftenden Verdacht der Einflussnahme befreit würden. Dabei wäre nach Auffassung der Kommissionsmitglieder, die eine solche Obergrenze befürworten, zu erwägen, die Grenze bei 250 000 DM jährlich pro Spender zu ziehen. Damit wäre einerseits eine spürbare Begrenzung erreicht, andererseits würde eine einseitige Benachteiligung von Parteien, die eher Großspenden erhalten, vermieden.

2. Argumente gegen eine Obergrenze für Großspenden

Gegen die Einführung einer Obergrenze für Großspenden sprechen vor allem verfassungsrechtliche Bedenken. Wie bereits oben im Zusammenhang mit der Frage eines Verbots von Spenden juristischer Personen erwähnt, hat das BVerfG mehrfach ausgesprochen, dass das Grundgesetz der Gefahr einer bedenklichen Einflussnahme seitens finanzkräftiger Einzelpersonen oder Großspender auf eine Partei durch deren Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung über die Herkunft ihrer Mittel hinreichend begegnet.[125] Dadurch soll der Wähler über die Herkunft der ins Gewicht fallenden Spenden an Parteien vollständig unterrichtet werden und die Möglichkeit haben, daraus seine Schlüsse zu ziehen. „Im Übrigen überlässt das Grundgesetz es grundsätzlich der Verantwortung der Parteien, (...) den sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Interessen von sachgerechten zu unterscheiden und einem auf sie eindringenden sachwidrigen Druck zu widerstehen.“[126]

Die Einführung von Obergrenzen für Großspenden wäre auch mit Blick auf den bereits oben erörterten Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich bedenklich. Danach gehört es zu der vom Staat grundsätzlich zu respektierenden unterschiedlichen Wettbewerbssituation der Parteien, wenn bestimmte Parteien aufgrund ihrer politischen Ziele und ihres Programms eher bei finanzstärkeren Schichten der Bevölkerung Zuspruch finden und von ihnen entsprechend höhere finanzielle Unterstützung erhalten. Diese parteitypischen Unterschiede darf der Gesetzgeber nicht durch Eingriffe nivellieren, die im Ergebnis nur einzelne Parteien einseitig belasten. Zu beachten ist auch, dass zum Beispiel die CDU als Neugründung nach 1945 über kein Vermögen wie die SPD verfügte und sich deshalb stärker auf finanzielle Unterstützung durch Spenden angewiesen sah.

Gegen die Einführung von Obergrenzen spricht schließlich die Gefahr ihrer Umgehung durch Stückelung und Einsatz von „Strohmännern“. Das wäre unter Transparenzgesichtspunkten eher kontraproduktiv. Es sollten keine neuen Verbote eingeführt werden, bei denen die Gefahr der Umgehung offen liegt. Im Übrigen teilt die Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht die Meinung, dass solchen Spenden automatisch die Tendenz einer verbotenen Einflussnahme innewohnt.

Die Schatzmeister der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien haben bei ihrer Anhörung am 8. Februar 2001 in ihrer großen Mehrheit ebenfalls keinen Bedarf für eine Einschränkung der Spendensumme gesehen.

3. Empfehlung

Die Kommission hat zur Einführung einer Obergrenze für Großspenden nach eingehender Diskussion keine einheitliche Position gefunden. Das liegt vor allem daran, dass in dieser Frage unterschiedliche Grundüberzeugungen darüber zu Tage treten, in welchem Umfang der Gesetzgeber in die Wettbewerbssituation der Parteien eingreifen darf.

Nach all dem spricht sich die Kommission mit 3 zu 2 Stimmen[127] gegen die Einführung einer Obergrenze für Spenden aus, und zwar sowohl bei Spenden von Privatpersonen als auch von juristischen Personen.

18. Die Einführung einer Obergrenze für Großspenden (von Privatpersonen wie von juristischen Personen) ist in der Kommission kontrovers diskutiert worden. Die Kommission lehnt mit 3 zu 2 Stimmen eine Begrenzung ab, weil sie mit dem BVerfG die Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung über die Herkunft der Mittel als ausreichende Abwehrmaßnahme gegen unzulässige Einflussnahmen ansieht. Nach Auffassung der Kommissionsmitglieder, die eine Obergrenze befürworten, sollte diese bei 250 000 DM jährlich pro Spender gezogen werden.

III. Zusätzliche Veröffentlichungspflicht für Großspenden

Die derzeitige Form der Rechnungslegung durch die jährlich, grundsätzlich bis zum 30. September des Folgejahres einzureichenden Rechenschaftsberichte (§ 23 Abs. 2 Satz 3 PartG) bietet einen Überblick über die veröffentlichungspflichtigen Spenden zu einem einheitlichen, aber relativ späten Zeitpunkt. Zudem enthalten die Bundestagsdrucksachen, in denen die Rechenschaftsberichte veröffentlicht werden, eine solche Fülle von Daten, dass zweifelhaft erscheint, ob sie ihr Ziel erreichen, den außenstehenden Leser über die Herkunft von ins Gewicht fallenden Spenden an Parteien zu unterrichten. Das wird insbesondere bei Großspenden als unbefriedigend angesehen. Jedenfalls wird der mögliche Bezug zwischen einer größeren Spende und einem signifikanten politischen Ereignis bei einer späten Veröffentlichung nicht erkennbar. Deshalb erscheint es sinnvoll, unabhängig von der Publikationspflicht gemäß § 25 Abs. 2 PartG eine besondere zeitnahe Publikationspflicht für Spenden ab einer bestimmten Größenordnung vorzusehen. Die Grenze könnte bei 250 000 DM gezogen werden. Die Parteien sollten verpflichtet werden, solche Spenden zu jedem Quartalsende dem Bundestagspräsidenten zu melden, der diese zeitnah

125 Vgl. BVerfGE 52, 63 (86 f.); 85, 264 (315), jeweils m.w.N.

126 Vgl. BVerfGE 20, 56 (105); 52, 63 (87)

127 Für eine Obergrenze haben die Kommissionsmitglieder Professor Dr. von Alemann und Dr. Wunder votiert.

zu veröffentlichen hätte. Eine solche Übersicht könnte zusätzlich im Internet auf einer Homepage der Partei oder des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden.

Ziel einer solchen gesonderten Veröffentlichungspflicht wäre es, frühzeitig über außergewöhnlich hohe Spenden zu informieren und dadurch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit insbesondere auf eventuelle Zusammenhänge mit aktuellen politischen Entscheidungen zu lenken.

Die Kommission verkennt nicht, dass auch eine besondere Veröffentlichungspflicht für Großspenden Möglichkeiten der Umgehung offen lässt. Sie greift z. B. nicht, wenn eine Spende zwar vor einer erstrebten Sachentscheidung angekündigt oder verabredet wird, die Zahlung aber erst geraume Zeit später erfolgt. Auch kann der durch eine besondere Veröffentlichungspflicht angestrebte Gewinn an Transparenz durch Stückelung umgangen werden. Dem könnte allerdings insoweit entgegengewirkt werden, als die Parteien verpflichtet werden sollten, (Teil-) Spenden früherer Quartale eines Kalenderjahres in den Folgequartalen jeweils mit aufzuführen.

19. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, eine Pflicht zur gesonderten, zeitnahen Veröffentlichung von Großspenden ab einer Größenordnung von 250 000 DM einzuführen.

IV. Einflussspenden

So genannte Einflussspenden,[128] also Spenden mit denen ein unzulässiger Einfluss auf die Partei zur Erreichung bestimmter Vorteile verfolgt wird, unterliegen bereits nach geltendem Recht einem Annahmeverbot (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 PartG). Die Vorschrift umschreibt das inkriminierte Tun als „Spenden, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden.“ Die Erfahrung zeigt, dass die Vorschrift bisher kaum angewandt worden ist. Das gilt auch für den Fall der oben[129] erwähnten Großspende von fünf Mio. DM an die CDU.[130]

Dass die Vorschrift zurzeit in der Praxis kaum angewandt wird, hat mehrere Gründe. Dazu gehört zum einen, dass der Wortlaut der Norm zu eng ist. Das Tatbestandsmerkmal „in Erwartung“ hat zur Folge, dass sie nur Spenden erfasst, die vor der Gewährung des Vorteils gewährt werden. Sie sollte deshalb dahin gehend erweitert werden, dass sie auch die nachträgliche Gewährung von Einflussspenden erfasst (nachträgliche „Entlohnung“).[131] Da die Vorschrift zudem allein auf den Zeitpunkt der Gewährung abstellt, erfasst sie auch nicht, wenn die Spende vor der Entscheidung über den angestrebten Vorteil nur „zugesagt“ oder „in Aussicht gestellt“ wird. Deshalb sollte auch das Versprechen einer künftigen Spende in den Tatbestand der Norm einbezogen werden.[132]

Im Übrigen bleibt es eine Frage der praktischen Rechtsanwendung, den unzulässigen Zusammenhang zwischen einer Spende und dem Vorteil überhaupt zu entdecken, d. h. Anhaltspunkte dafür festzustellen, und schließlich beweisen zu können.

20. Die Kommission empfiehlt, die Vorschrift über das Annahmeverbot für sog. „Einflussspenden“ dahin gehend zu erweitern, dass sie auch solche Spenden erfasst, die nachträglich wegen eines bereits gewährten Vorteils getätigt werden bzw. vor der Gewährung des Vorteils versprochen werden.

V. Besondere Formen von Parteieinnahmen

1. Zuwendungen von Todes wegen

Nachdem im Winter 1999/2000 behauptete „Vermächtnisse jüdischer Bürger“ zugunsten des Landesverbandes Hessen der CDU sich als wahrheitswidrig erwiesen haben, wurde u. a. vorgeschlagen, Zuwendungen von Todes wegen, insbesondere Vermächtnisse, durch ein Annahmeverbot auszuschließen.[133] Dem vermag die Kommission nicht zu folgen. Ein solches Verbot wäre ein Eingriff in die Testierfreiheit, die vor Artikel 14 Abs. 1 GG nicht zu rechtfertigen wäre.

Zuwendungen von Todes wegen wurden in der Praxis der Rechnungslegung der Parteien unterschiedlich behandelt. Teilweise wurden sie in der Kategorie „sonstige Einnahmen“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG) verbucht. Richtigerweise sollten sie wie Spenden behandelt werden und als solche in jeder Hinsicht dem Transparenzgebot unterliegen. Im Rechenschaftsbericht sollten sie getrennt ausgewiesen werden, sofern sie die allgemeine Publizitätsgrenze von 20 000 DM übersteigen.[134]

2. Anonyme Spenden

Hinsichtlich anonymer Spenden besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.[135] Sie unterliegen bereits nach geltendem Recht einem Annahmeverbot (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 PartG). Die daran anknüpfende Sanktion des § 23a PartG ist angemessen. Sie ist im Fall der anonymen Spenden an den früheren Bundeskanzler und CDU-Parteivorsitzenden Dr. Kohl zur Anwendung gekommen.

---

128 So Bundestagsdrucksache 14/4747 vom 21. November 2000, 4.2.5.1, S. 25

129 Vgl. oben Zweiter Abschnitt, II. 1.

130 Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747 vom 21. November 2000, 4.2.5.1, S. 25

131 Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. a) cc)

132 Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747, 4.2.5.1, S. 25; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. a) cc)

133 Vgl. Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (324)

134 Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt II. 1.; Morlok, NJW 2000, 761 (763 f.).

135 Vgl. Morlok, NJW 2000, 761 (764); ders., Gutachten, Vierter Teil, III. 3. a) bb)

3. Darlehen

Im Fall der Gewährung eines Darlehens ist bereits nach geltendem Recht eine ggf. eingeräumte Zinsersparnis, also die Differenz zu dem marktüblichen Zinssatz, eine geldwerte Zuwendung (§ 26 Abs. 1 Satz 2 1. Alt. PartG), die als solche im Rechenschaftsbericht auszuweisen ist.[136] Gleiches gilt für einen Darlehensverzicht.

21. Die Kommission empfiehlt, Zuwendungen von Todes wegen, insbesondere Vermächtnisse, wie Spenden zu behandeln. Als solche unterliegen sie in jeder Hinsicht dem Transparenzgebot.
22. Anonyme Spenden unterliegen bereits nach geltendem Recht einem Annahmeverbot.
23. Im Fall der Gewährung eines Darlehens ist bereits nach geltendem Recht eine ggf. eingeräumte Zinsersparnis, also die Differenz zu dem marktüblichen Zinssatz, eine geldwerte Zuwendung, die als solche im Rechenschaftsbericht auszuweisen ist.

VI. Bargeldverkehr

1. Bargeldloser Zahlungsverkehr

Im Zuge der CDU-Parteispendenaffäre sind Sachverhalte bekannt geworden, bei denen größere Geldbeträge, sogar mehr als eine Million DM, in Form von Bargeld den Besitzer gewechselt haben. Solche „Koffergeschäfte“[137] wirken im Zeitalter des bargeldlosen Zahlungsverkehrs dubios.

Der Transfer von Bargeld ermöglicht es, die Buchführungs- und Rechnungslegungspflichten zu umgehen. Um dies zu verhindern oder zu erschweren, sollte grundsätzlich jeder Bargeldverkehr in Finanzangelegenheiten einer Partei verboten werden, der über eine Bagatellgrenze hinausgeht. Die Parteien sollten im Parteiengesetz verpflichtet werden, ihr gesamtes Finanzwesen, insbesondere das Spendenwesen, ausschließlich über bestimmte, vollständig und abschließend zu bezeichnende Konten abzuwickeln. Der Vorteil eines solchen Schritts liegt darin, dass Zahlungsvorgänge notwendigerweise aktenkundig werden, und zwar – falls der Spender und die Partei zusammenwirken sollten – jedenfalls bei dem dazwischen geschalteten „neutralen“ Kreditinstitut.

Weiter gehenden Forderungen nach einem Verbot von Auslandskonten[138] vermag die Kommission sich nicht anzuschließen, falls damit auch Konten innerhalb der Staaten der Europäischen Union gemeint sein sollten. Die Kommission weist darauf hin, dass Artikel 56 EGV alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten verbietet.[139]

Ein Verbot von Auslandskonten dürfte allerdings für das Nicht-EU-Ausland zulässig sein. Die Kommission empfiehlt, ein solches Verbot einzuführen. Darüber hinaus hielte es die Kommission für wünschenswert, wenn die Parteien auch auf Auslandskonten in EU-Staaten verzichteten. Es ist kein schutzwürdiges Interesse der Parteien erkennbar, weshalb sie über Auslandskonten verfügen müssten oder sollten.

2. Bagatellgrenze

Die Lebenswirklichkeit und die durchaus verständlichen Bedürfnisse der Praxis verlangen danach, in einem gewissen Bagatellbereich auch Bargeldverkehr, also auch Bargeldkassen und Barspenden, zuzulassen. Gerade die unteren Parteiebenen leben zu einem großen Teil vom spontanen ehrenamtlichen Engagement der Mitglieder oder Anhänger der Parteien, auch in finanzieller Hinsicht. Das betrifft vor allem den Bereich der Kleinst- und Kleinspenden, insbesondere im Rahmen der sog. „Tellersammlungen“, zum Beispiel bei Parteiveranstaltungen. Solches Engagement sollte nicht behindert werden, die spontane Spende beim Besuch der Parteiveranstaltung sollte möglich sein.[140]

Zu der Frage, wo die Grenze des Verbots von Barspenden gezogen werden sollte, liegen in der öffentlichen Diskussion verschiedene Vorschläge vor (Klein:[141] Barspenden bis 3 000 DM; Morlok:[142] Barspenden bis 1 000 DM; Transparency International:[143] 200 DM; Herzog/Kirchhof/Tietmeyer-Kommission:[144] Barspenden bis 3 000 DM, Bargeldkassen bis 20 000 DM). Die Kommission empfiehlt, die Grenze für Barspenden bei 2 000 DM zu ziehen.

3. Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung

Das beschriebene Bargeldverbot sollte einhergehen mit einer Pflicht jedes Empfängers, eine für die Partei bestimmte Barspende unverzüglich weiterzuleiten. Sie sollte einer Person übergeben werden, die zur Vereinnahmung der Barspende in das Buchungs- und Kontensystem der Partei ermächtigt ist. Die Weiterleitungspflicht sollte im Parteiengesetz verankert und ihre Einzelheiten in den jeweiligen Parteisatzungen näher ausgestaltet werden. Die Prüfung der Wirtschaftsprüfer sollte sich stichprobenweise darauf erstrecken, ob diese Pflicht satzungsgemäß umgesetzt wird.

[136] Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, II. 1.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 2., VI. 3.

[137] vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 1.

[138] So z. B. die Herzog/Kirchhof/Tietmeyer-Kommission, ZParl 2000, 309 ff. (310, Punkt A)

[139] Vgl. dazu aus jüngster Zeit EuGH, Urteil vom 6. Juni 2000 – Rs. C-35/98 –, EuGRZ 2000, 309

[140] Vgl. Klein, Gutachten, 2, Abschnitt, III. 1.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 5.

[141] Vgl. Klein, Gutachten/Ergänzung, I. 4.

[142] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 5.

[143] Vgl. Transparency International Deutsches Chapter e.V., Vorschläge für die Reform der Parteienfinanzierungvom 11. Mai 2001, S. 2

[144] Vgl. ZParl 2000, 309 ff. (311, Punkt B. I. 1. und 4.)

24. Die Kommission empfiehlt, die Parteien zu verpflichten, ihr gesamtes Finanzwesen, insbesondere das Spendenwesen, ausschließlich über bestimmte, vollständig und abschließend zu bezeichnende Konten abzuwickeln. Sie empfiehlt den Parteien, ihre Konten im Inland zu führen.
25. Von dem Verbot jeglichen Bargeldverkehrs sollte mit Rücksicht auf verständliche Bedürfnisse der Praxis ein Bagatellbereich ausgenommen bleiben, innerhalb dessen Barspenden („Tellersammlungen“) zuzulassen sind. Die Kommission empfiehlt, die Bagatellgrenze für Barspenden bei 2 000 DM zu ziehen.
26. Jeder Empfänger einer für die Partei bestimmten Barspende sollte verpflichtet sein, sie unverzüglich an eine Person weiterzuleiten, die zu ihrer Vereinnahmung in das Buchungs- und Kontensystem der Partei ermächtigt ist. Die Weiterleitungspflicht sollte im Parteiengesetz verankert und ihre Einzelheiten in den jeweiligen Parteisatzungen näher ausgestaltet werden. Die Prüfung der Wirtschaftsprüfer sollte sich stichprobenweise darauf erstrecken, ob diese Pflicht satzungsgemäß umgesetzt wird.

VII. Direktspenden an Mandatsträger

Die Praxis kennt neben der Spende an die Partei, d. h. an deren zuständige Stellen, auch Spenden, die zwar ebenfalls für Parteiaufgaben bestimmt, aber unmittelbar einem Mandatsträger oder Kandidaten für ein öffentlichen Amt zugewandt werden (sog. „Direktspenden“).[145]

1. Probleme von Direktspenden

Direktspenden an Mandatsträger oder an Kandidaten für ein öffentliches Amt sind mit Unsicherheiten behaftet. Je nachdem wie mit ihnen verfahren wird, können sie eine Lücke in den Offenlegungspflichten des Parteienrechts darstellen.

Soweit sie an Abgeordnete des Deutschen Bundestages gegeben werden, unterliegen sie einer besonderen Rechenschaftspflicht nach den auf § 44a des Abgeordnetengesetzes (AbgG) beruhenden Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (vgl. § 44a Abs. 2 Nr. 3 AbgG); ähnliche Vorschriften gibt es auf Landesebene.[146]

Direktspenden werden mit der gleichen Absicht gegeben wie Spenden an die Partei. Sie bergen die gleiche Möglichkeit des Missbrauchs in sich wie diese. Ein Geldbetrag von gewisser Höhe kann für einen einzelnen Mandatsträger sogar wesentlich bedeutsamer sein als für die Gesamtpartei oder eine ihrer Untereinheiten. Damit soll indes keine Wertung dahin gehend getroffen werden, dass ein Mandatsträger für eine „Einflussspende“ empfänglicher sei als die Partei.

An Vorschlägen zur Behandlung von Direktspenden mangelt es nicht. Die Weizsäcker-Kommission[147] hat empfohlen, Direktspenden an Abgeordnete für unzulässig zu erklären. Die Herzog/Kirchhof/Tietmeyer-Kommission[148] hatte vorgeschlagen, eine „Entgegennahme“ von Spenden durch Amts- und Mandatsträger zu verbieten. Dem ist die CDU in ihrem neuen Finanzstatut so nicht gefolgt; dort ist die „Annahme“ einer Spende nach wie vor erlaubt. Andere sehen geringeren Handlungsbedarf. Naßmacher[149] geht davon aus, dass die Annahme einer Spende durch Abgeordnete kein allzu häufiger Fall sei; deshalb sieht er es als ausreichend an, dass der Geber eine Spendenquittung nur über die Partei erhalten kann und der Abgeordnete der Offenlegungspflicht nach dem Abgeordnetengesetz unterliegt.

2. Nichtdiskriminierung von Direktspenden

Die Kommission erkennt an, dass es in der Praxis auf Spenderseite offenbar ein Bedürfnis gibt, durch die unmittelbare Spende einen bestimmten Mandatsträger oder Kandidaten zu unterstützen. Das kann als ein personales Element in der Politik angesehen werden, das nicht aufgegeben werden sollte.[150] Trotz aller Unterstützung durch die Partei haben die jeweiligen Kandidaten häufig einen beträchtlichen Teil der Kosten eines Wahlkampfes zu tragen. Es erscheint wünschenswert, wenn der einzelne Mandatsträger oder Kandidat durch die Möglichkeit, ihm persönlich zugedachte Spenden entgegenzunehmen, von der Parteiorganisation wenigstens ein Stück weit finanziell unabhängig bliebe. Bei einem Verbot von Direktspenden wäre im Übrigen zu bedenken, dass darin ein Eingriff in die politische Handlungsfreiheit des Spenders liegt.

Deshalb empfiehlt die Kommission, die Entgegennahme einer für Parteizwecke bestimmten Spende durch einen Mandatsträger oder einen Kandidaten für ein öffentliches Wahlamt nicht zu untersagen. Entscheidende Voraussetzung ist, dass solche Spenden ordnungsgemäß verbucht und publiziert werden. Ihre rechtliche Qualifizierung muss eindeutig sein. Die denkbaren Sachverhalte dürften auf zwei Fallkonstellationen reduziert werden können:

(1) Behält der die Spende annehmende Abgeordnete, sonstige Mandatsträger oder Kandidat die Spende für sich, ohne sie von der Partei buchungsmäßig vereinnahmen zu lassen, ist sie in sein Privatvermögen gelangt. Dann hätte er sie ggf. zu versteuern. Der Geber erhält keine steuerabzugsfähige Spendenquittung der Partei. Es besteht keine Veröffentlichungspflicht nach dem PartG, wohl aber für Abgeordnete nach dem Abgeordnetengesetz (dazu weiter unten).

(2) In allen anderen denkbaren Fallkonstellationen ist die Spende als Parteispende anzusehen. Der sie entgegen nehmende Mandatsträger oder Kandidat ist

---
145 Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 6.

146 Diese Rechenschaftspflicht gilt aber nicht für Kanditaten, die noch nicht im Parlament vertreten sind.

147 Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 31

148 Vgl. ZParl 2000, 309 ff. (311, Punkt B. I. 3.)

149 Vgl. Naßmacher, Parteienfinanzierung in der Bewährung, in: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B. 16/2000, S. 20

150 Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 6.

rechtlich als Empfangsbote der Partei zu qualifizieren. Dies ist durch die bereits oben erwähnte im PartG anzuordnende und in der Satzung näher zu regelnde Pflicht zur Weiterleitung an die Partei abzusichern.[151] Der Spender erhält – worauf sein Interesse zielt – eine Parteispendenquittung. Seiner Absicht, eine bestimmte Person finanziell zu unterstützen, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass er eine – selbstverständlich parteiaufgabenbezogene – Verwendungsbestimmung (Zweckbestimmung) treffen kann,[152] die die Partei verpflichtet, den Betrag dem Begünstigten für Parteizwecke zur Verfügung zu stellen. Auch das sollte durch Gesetz und Satzung abgesichert werden.

Bei einer Neuregelung ist darauf zu achten, dass im Parteiengesetz und daran anknüpfend im Satzungsrecht der Parteien durch eindeutige und einheitlich verwandte Rechtsbegriffe geregelt wird, wann und durch wen eine Spende „angenommen" („entgegengenommen" oder „erlangt") und damit zurechenbar in den Rechtskreis einer Partei gelangt ist.[153]

3. Rechenschaftslegung von Abgeordneten

Eine Regelung der Direktspenden an Mandatsträger wäre unvollständig, wenn sie nicht auch die Rechenschaftspflicht der Abgeordneten des Deutschen Bundestages bzw. derjenigen der Landesparlamente mit berücksichtigte.

Die Pflicht zur Rechnungsführung und Anzeige von Spenden ist in den auf § 44a des Abgeordnetengesetzes beruhenden Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages geregelt.[154] Nach § 4 der Verhaltensregeln sind Spenden, deren Wert in einem Kalenderjahr 10 000 DM übersteigt, unter Angabe von Namen und Anschrift des Spenders dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzuzeigen. Soweit sie über 20 000 DM liegen, sind sie unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages zu veröffentlichen. Die Annahmeverbote des § 25 Abs. 1 und die Weiterleitungspflicht nach § 25 Abs. 3 PartG gelten entsprechend. Die Regelung sollte überprüft und mit den Vorschriften des Parteiengesetzes in Einklang gebracht werden.

27. Die Kommission empfiehlt, die Entgegennahme einer für Parteizwecke bestimmten Spende durch einen Mandatsträger oder einen Kandidaten für ein öffentliches Wahlamt nicht zu untersagen. Solche „Direktspenden" sind unverzüglich weiterzuleiten, ordnungsgemäß zu verbuchen und zu publizieren. Der Absicht des Spenders, eine bestimmte Person finanziell zu unterstützen, sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass der Spender eine (parteiaufgabenbezogene) Verwendungsbestimmung treffen kann.

[151] Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 1.

[152] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 6.

[153] Vgl. Stern, FAZ vom 16. Februar 2000

[154] Vgl. die Bekanntmachung vom 30. September 1995, BGBl. I S. 124

28. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz und im Satzungsrecht der Parteien durch eindeutige und einheitlich verwandte Rechtsbegriffe zu regeln, wann und durch wen eine Spende „angenommen" („entgegengenommen" oder „erlangt") und damit zurechenbar in den Rechtskreis einer Partei gelangt ist.

29. Die Veröffentlichungspflicht gemäß den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages sollte mit den Vorschriften des Parteiengesetzes in Einklang gebracht werden.

VIII. Mandatsträgerabgaben

Unter den Spenden und Mitgliedsbeiträgen, die den Parteien zugewandt werden, befinden sich – unter Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie – die sog. „Mandatsträgerabgaben" („Parteisteuern"). Darunter werden Zuwendungen von Parteimitgliedern verstanden, die Inhaber eines parlamentarischen Mandats oder Mitglied einer kommunalen Vertretung sind oder ein öffentliches Wahlamt innehaben. Das Volumen und die finanzielle Bedeutung dieser Abgaben ist für die Parteien – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – nicht unerheblich. Im Verfahren vor dem BVerfG, das zum Urteil vom 9. April 1992 führte, hatte die antragstellende Partei (Bündnis 90/Die Grünen) den Anteil dieser Abgaben im Jahr 1989 mit 50 Prozent angegeben, bei CDU, CSU und SPD lag der Anteil im Jahr 1989 zwischen 18 und 29 Prozent.[155] Die Weizsäcker-Kommission[156] hat 1993 den Anteil der Mandatsträgerabgaben auf 20 bis 25 Prozent geschätzt. Nach den jüngsten Angaben der Schatzmeister der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien vor der Kommission am 8. Februar 2001 beträgt der Anteil dieser Abgaben an den Gesamteinkünften der Partei bei Bündnis 90/Die Grünen rund 20 Prozent, bei der SPD 13 Prozent, bei der PDS ca. 9 Prozent, bei der CSU rund 8 Prozent, bei der FDP ca. 3 Prozent (nach Angaben der CDU: keine separate Erfassung).

1. Verfassungsrechtliche Bedenken

Gegen die Zulässigkeit solcher Mandatsträgerabgaben werden verfassungsrechtliche Bedenken erhoben.[157]

a) Mandatsträgerabgaben wären mit Blick auf die grundrechtlich geschützte Freiheit der Abgeordneten (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG) unzulässig, wenn es sich um zwangsweise abzuführende Beträge handelte. Das sind sie nach dem Wortlaut der einschlägigen Satzungsbestimmungen der Parteien indes nicht. Diese bezeichnen sie regelmäßig als „freiwillig" und als funktionsbezogenen Mitgliedsbeitrag. Die Kommission verkennt nicht, dass trotz dieser formalen Ausweisung als „freiwillig" in der Lebenswirklichkeit mindestens ein faktischer Zwang besteht, den Betrag

[155] Vgl. BVerfGE 85, 264 (311)

[156] Vgl. Bundestagsdrucksache12/4425, S. 18

[157] Vgl. Klein, Gutachten, 1. Abschnitt, III.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VI. 5.

auch zu entrichten. Das kann so weit gehen, dass der Betroffene bei fortwährender Weigerung befürchten muss, dass er bei einer künftigen Bewerbung um ein durch Wahl zu besetzendes Amt oder Mandat von der Partei nicht mehr berücksichtigt wird.

Bedenklich erscheint auch die bisherige Praxis der Bundestagsverwaltung, den fraglichen Betrag, wenngleich aufgrund individueller Ermächtigung, direkt von der dem einzelnen Abgeordneten an sich zustehenden Entschädigung abzuziehen und an die Partei zu überweisen. Dies kann zu Missverständnissen Anlass geben. Die Bundestagsverwaltung sollte diese Praxis einstellen, was nach Kenntnis der Kommission auch geplant ist.

b) Ein anderer Ansatz für verfassungsrechtliche Bedenken ist der Hinweis des BVerfG im sog. Diäten-Urteil,[158] dass die Abgeordneten-Entschädigung (Artikel 48 Abs. 1 Satz 3 GG) nicht anderen Zwecken als dem der Unterhaltssicherung, beispielsweise einer Mitfinanzierung der Fraktion oder Partei dienen, also einer „verdeckten Parteienfinanzierung“ Vorschub leisten dürfe. Mit Recht verweist Klein[159] darauf, dass dieses Argument ausschließlich die Bemessung der Höhe der Bezüge der Mandats- und Amtsinhaber betrifft. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass die Mandatsträgerabgaben bei der Festsetzung der Höhe der Abgeordneten-Entschädigung mitberücksichtigt („eingerechnet“) werden.[160] Im Übrigen folgt aus der Aussage des BVerfG nicht, „dass es dem Abgeordneten (...) verwehrt wäre, aus diesen Mitteln Beiträge oder Spenden an die von ihm unterstützte Partei oder Fraktion zu leisten. Zwar erfolgt die Entschädigung aus öffentlichen Mitteln, sie geht jedoch mit ihrer Leistung in die private Verfügungsgewalt eines jeden Abgeordneten über. Sein Beitrag an die Fraktion (oder Partei) erfolgt daher aus diesen seinen ungebundenen, privaten Finanzmitteln.“[161] Auch im Urteil des BVerfG vom 9. April 1992 werden die Mandatsträgerabgaben als gegeben erwähnt, ohne dass ihre Zulässigkeit in Abrede gestellt wird.[162] Nicht zuletzt deshalb vermag die Kommission sich den verfassungsrechtlichen Bedenken nicht anzuschließen.

2. Transparenz von Mandatsträgerabgaben

Wegen des beachtlichen Umfangs der Mandatsträgerabgaben empfiehlt die Kommission, diese transparent zu machen. Spenden und Beiträge von Mandatsträgern und Inhabern öffentlicher Ämter sollten – wie das die Rechtslage vor 1984 vorsah – in den Rechenschaftsberichten der Parteien unter den Einnahmen gesondert aufgeführt werden.[163] Falls die Mandatsträgerabgaben im Einzelfall über die Publizitätsgrenze von 20 000 DM hinausgehen, ist auch der Name des Betreffenden anzugeben.

Nach Auffassung der Kommission kommt es nicht in Betracht, die Grenze der steuerlichen Berücksichtigungsfähigkeit (bislang 6 000/12 000 DM im Jahr) für solche Mandatsträgerabgaben anzuheben. Bei der steuerrechtlichen Behandlung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden sollte kein Sonderrecht für Mandatsträger und Inhaber öffentlicher Ämter geschaffen werden.

> 30. Die Kommission empfiehlt, die sog. Mandatsträgerabgaben (also Spenden und Beiträge von Parteimitgliedern, die ein Mandat in einem Parlament oder in einer kommunalen Vertretung oder ein öffentliches Amt innehaben) in den Rechenschaftsberichten der Parteien gesondert aufzuführen; falls sie im Einzelfall die Publizitätsgrenze von 20 000 DM übersteigen, ist auch der Name des Betreffenden anzugeben.

IX. Publikationspflicht

1. Höhe der Publikationsgrenze

Parteispenden, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 20 000 DM übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen (§ 25 Abs. 2 PartG). Die Publikationsgrenze sollte in dieser Höhe beibehalten werden. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass auf nachgeordneten Ebenen, insbesondere im kommunalen Bereich, auch geringere Summen Einfluss auf eine Partei haben können. Darauf wird der Vorschlag gegründet, eine variable Publikationsgrenze einzuführen, die nach Bundes-, Landes- und Kommunal-Ebene gestaffelt wäre (z. B. 10 000, 5 000, 1 000 DM).[164] Nach Ansicht der Kommission würde eine solche Differenzierung das Recht der Parteienfinanzierung aber komplizierter und unübersichtlicher machen. Auch Umgehungen wären nicht auszuschließen. Sie vermag sich dem Vorschlag deshalb nicht anzuschließen.

Ein anderer Vorschlag geht dahin, die Publikationsgrenze auf derselben Höhe anzusetzen wie die Grenze der steuerlichen Berücksichtigung von Spenden natürlicher Personen, also bei 6 000/12 000 DM im Jahr. Dafür wird u. a. das Argument angeführt, es sei wünschenswert, wenn die einschlägigen Gesetze möglichst einheitliche Grenzwerte vorsähen. Dagegen spricht allerdings, dass dadurch der Umfang der namentlich auszuweisenden Rechnungslegung erheblich ausgeweitet würde, mit negativen Rückwirkungen auf die Spendenbereitschaft.

---

158 Vgl. BVerfGE 40, 296 (316)

159 Vgl. Klein, Gutachten, 1. Abschnitt, III.

160 Vgl. Klein, a. a. O.: „bloße Vermutung“

161 Vgl. BVerfG, Dreier-Ausschuss, Beschluss vom 19. Mai 1982 – 2 BvR 630/91 –, NVwZ 1982, 613 (614) = DÖV 1983, 153 (154), m. Anm. von Arnim, S. 155

162 Vgl. BVerfGE 85, 264 (311).

163 Vgl. Klein, Gutachten, 3. Abschnitt, II. 1.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VI. 5.

164 Vgl. Transparency International, Deutsches Chapter e.V., Vorschläge für die Reform der Parteienfinanzierung vom 11. Mai 2001, S. 4

Die Kommission sieht die derzeitige Grenzziehung als sinnvoll an und schlägt keine Änderung vor.

2. Publikation von Mitgliedsbeiträgen

Die Publikationspflicht des § 25 Abs. 2 PartG bezieht sich nach derzeitiger Rechtslage nur auf Spenden, nicht auf Mitgliedsbeiträge, sofern sie 20 000 DM übersteigen. Auch wenn Mitgliedsbeiträge selten einmal diese Größenordnung erreichen werden, sind nicht publizierte Mitgliedsbeiträge jedenfalls ein theoretisches Einfallstor, die Publikationspflicht zu umgehen. Diese Lücke sollte geschlossen werden.

Der einfachste Schritt, dies zu tun, besteht darin, die Publikationspflicht des § 25 Abs. 2 PartG auch auf Mitgliedsbeiträge zu erstrecken, wenn sie die Grenze von 20 000 DM überschreiten.

Gegen die namentliche Aufführung des Betroffenen und die darin liegende öffentliche Bekanntmachung der Mitgliedschaft in der jeweiligen Partei sind datenschutzrechtliche Bedenken geltend gemacht worden. So ist bei der Anhörung der Parteischatzmeister der Einwand erhoben worden, dass es – jedenfalls in bestimmten Regionen und bei bestimmten Parteien – für den Betroffenen von Nachteil sein könne (im Ansehen, bei der Vergabe von Aufträgen durch die öffentliche Hand), wenn seine Parteimitgliedschaft bekannt würde. Die Kommission nimmt diese Einwände ernst. Das aufgezeigte Problem könnte dadurch gelöst werden, dass Mitgliedsbeiträge über 20 000 DM im Rechenschaftsbericht unter einer gemeinsamen Kategorie „Spenden und Mitgliedsbeiträge“ aufgeführt werden.

31. Die Kommission empfiehlt, die Grenze von 20 000 DM für die Veröffentlichungspflicht von Spenden nicht zu verändern.

32. Die Publikationspflicht sollte auf Mitgliedsbeiträge in derselben Höhe erstreckt werden. Mit Rücksicht auf datenschutzrechtliche Einwände könnten beide Arten von Zuwendungen im Rechenschaftsbericht unter einer gemeinsamen Kategorie „Spenden und Mitgliedsbeiträge“ aufgeführt werden.

X. Stückelung von Spenden

Aus der Praxis werden immer wieder Fälle bekannt, in denen größere Spenden in mehrere kleinere Spenden aufgeteilt wurden. Die Motive hierfür sind so verschieden wie die jeweiligen Lebenssachverhalte. Pauschale Bewertungen sind verfehlt.

Wenn etwa eine deutsche Großbank auf der Ebene der Konzernleitung sich zu einer Parteispende entschließt, gleichzeitig und unabhängig davon eine solche Spende auch von der (hierzu befugten, rechtlich selbstständigen) Filiale derselben Bank in der Großstadt X gegeben wird, ist dies nicht zu beanstanden. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass die Publikationspflichten jeweils beachtet werden.

Problematisch ist dagegen eine bewusste „Stückelung“ einer größeren, an sich publikationspflichtigen Spende in kleinere Beträge, um die Publikationspflicht zu umgehen. Solche Fälle hat es immer wieder gegeben. Wenn die Einheitlichkeit der Spende für die Partei erkennbar ist, wird die Partei (schon nach geltendem Recht) verpflichtet, diese (Teil-)Spenden zusammenzuführen und ggf. im Rechenschaftsbericht in der Gesamthöhe mit Name und Anschrift des Spenders auszuweisen. Im Übrigen muss aber wohl hingenommen werden, dass das Problem der Aufteilung von Spenden darüber hinaus rechtlich nicht lösbar ist. Jeder weiter gehende Versuch, Umgehungsversuche durch gesetzliche Maßnahmen zu vereiteln, findet seine Grenze da, wo rechtlich selbstständige Personen (natürliche oder juristische Personen) handeln. Wird eine rechtlich selbstständige Person tätig, ist diese – und kein anderer – der Spender, mag die fragliche Zuwendung mit welcher Absicht auch immer von einer dritten Person initiiert, veranlasst und im Innenverhältnis sogar erstattet werden.

33. Die Parteien sind bereits nach jetziger Rechtslage verpflichtet, Teilspenden im Rechenschaftsbericht zu einem Gesamtwert zusammenzuführen. Bestrebungen, die Veröffentlichungspflicht durch Aufteilung („Stückelung“) von Spenden in kleinere Beträge zu umgehen, sind schwierig zu bekämpfen. Jeder Versuch einer Regelung findet seine Grenze da, wo rechtlich selbstständige Personen (natürliche oder juristische Personen) handeln.

XI. Steuerliche Behandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen

Die steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden ist mehrfach Gegenstand von Entscheidungen des BVerfG gewesen. Danach muss die Grenze der steuerlichen Berücksichtigungsfähigkeit in einer Höhe festgesetzt werden, die auch noch von einem durchschnittlichen Einkommensbezieher „ausgeschöpft“ werden kann.[165] Es mag bezweifelt werden, ob die derzeitige Grenzziehung von 6 000 DM für eine Einzelperson bzw. 12 000 DM für Ehegatten bei Zusammenveranlagung (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG) den verfassungsgerichtlichen Vorgaben gerecht wird. Die Weizsäcker-Kommission hatte empfohlen, die Grenze der steuerlichen Berücksichtigung von Spenden bei 2 000/4 000 DM anzusetzen.[166] Der Gesetzgeber ist dem damaligen Vorschlag nicht gefolgt.[167]

Die Kommission hält die damals vorgeschlagenen Beträge zwar durchaus für erwägenswert. Sie gibt aber zu bedenken, dass die Parteien auf Spenden und Mitgliedsbeiträge von Bürgern mit höheren Einkommen angewie-

[165] Vgl. BVerfGE 85, 264 (313)

[166] Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 32

[167] Vgl. dazu Sendler, NJW 1994, 365 (366)

sen sind, deren steuerliche Unterstützung durch den Staat daher durchaus willkommen sein muss. Hinzu kommt, dass die durchschnittlichen Einkommen inzwischen gestiegen sind. Im Übrigen ist die jetzige Regelung inzwischen eingeübt und weithin akzeptiert. Sie hat sich in der Praxis bewährt. Von daher dürfte wenig Aussicht, aber auch kein zwingender Grund dafür bestehen, die Grenze deutlich zu senken.

34. Die Kommission empfiehlt keine Änderungen hinsichtlich der Höhe der steuerrechtlichen Berücksichtigungsfähigkeit von Spenden (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG).

XII. Sach- und Dienstleistungen

Die Behandlung von Sach- und Dienstleistungen von Parteimitgliedern oder anderen Personen wird in der Öffentlichkeit diskutiert.[168] Es geht vor allem um die Frage, ob und inwieweit solche „an sich“ unentgeltlichen, aber geldwerten Unterstützungsleistungen als Einnahme, konkret als Spende, zu werten sind.

1. Grundsatz der Unentgeltlichkeit

Die Grundregel, dass Leistungen von Mitgliedern und anderen Personen unentgeltlich sind und als Finanzleistungen unberücksichtigt bleiben, also nicht als Spende gelten (§§ 26, 27 PartG), ist politisch richtig. Sie kann als Ausdruck der Idealvorstellung einer in der Bürgerschaft verwurzelten Partei verstanden werden. Ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement in Parteien ist zu fördern. Wer das Engagement von Bürgerinnen und Bürger zu stark reglementiert, tut dem Gemeinwesen keinen Gefallen. Etwaige Änderungen würden zu einer weiteren Professionalisierung und „Entlohnung“ solchen Engagements führen.

Es ist nicht zu verkennen, dass es für die Parteien nach derzeitiger Rechtslage ein Anreiz sein kann, Eigenleistungen der Mitglieder als finanzielle Leistungen zu verbuchen, um dadurch die relative Obergrenze nach oben zu verschieben. Das führt zum Beispiel dazu, dass etwa das Bereitstellen des eigenen PKW, der Einsatz bei einer Plakatierungsaktion im Wahlkampf oder das Ableisten von Verwaltungs- und Bürotätigkeit als eine zugunsten der Partei erbrachte geldwerte Leistung, also als Spende, deklariert und dem Erbringer darüber eine Spendenquittung erteilt wird. Damit ist ein Einfallstor für Missbrauch eröffnet. In der Vergangenheit ist es auch zu konkreten Beanstandungen durch die Bundestagsverwaltung gekommen.

Die jetzige Regelung der §§ 26, 27 PartG ist unübersichtlich. Es sollte möglich sein, die Vorschriften knapper und klarer zu fassen. Klein[169] unterbreitet in seinem Gesetzesentwurf einen Vorschlag zur Präzisierung des Gesetzes. In jedem Fall erscheint es notwendig, die derzeit nicht widerspruchsfreien Regelungen in § 26 Abs. 4 und § 27 Abs. 3 PartG zusammenzuführen.[170]

Die Kommission geht davon aus, dass Eigenleistungen von Mitgliedern und anderen Personen im Regelfall unentgeltlich sein sollten. Sie schlägt vor zu prüfen, ob die jetzige Wertgrenze in § 27 Abs. 3 PartG, nach der Sach-, Werk- und Dienstleistungen sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen der Parteiwerbung mit einem Wert von bis zu 1 000 DM bei der Einnahmerechnung unberücksichtigt bleiben, nach heutigen Bedürfnissen nicht zu niedrig angesetzt ist.

2. Politische Unterstützungsaktionen Dritter

Problematisiert werden auch die politischen Unterstützungsaktionen („Parallelaktionen“) Dritter zugunsten einer Partei. Damit sind Aktionen gemeint, die einer Partei nützlich sind, aber nicht von ihr, sondern von einer anderen Person oder Gruppe initiiert und gestaltet werden.[171] Diskutiert wird das regelmäßig mit Blick auf Wahlkampfaktivitäten von bekannten Persönlichkeiten, von Initiativgruppen, Berufs- und Wirtschaftsverbänden und von Gewerkschaften. Auch hier geht es darum, ob und unter welchen Voraussetzungen solche geldwerten Aktivitäten Spenden sind.

Solche Aktivitäten Dritter sind im Grundsatz insoweit unproblematisch, als der Unterstützer von seiner grundrechtlich geschützten politischen Betätigungsfreiheit Gebrauch macht. Sein Tun ist der Partei nicht ohne weiteres zuzurechnen und kann daher auch nicht als Spende gewertet werden. Dass es der Partei nützlich ist, reicht allein nicht dafür aus. Im Übrigen werden solche externen Aktionen auch von den Parteien und ihren Wahlkampfleitungen nicht immer begrüßt. Denn sie können eigene Strategien stören. Morlok[172] will solche Aktivitäten der Partei zurechnen, wenn sie die maßgebliche Verfügungsmacht über den ihr zugewandten Vorteil erlangt. Eine solche Dispositionsmöglichkeit könnte zum Beispiel gegeben sein, wenn die Partei darüber bestimmen kann, wann, in welchen Medien und mit welcher Aussage eine von dritter Seite bezahlte Anzeigenkampagne geschaltet wird. Klein[173] hält demgegenüber das Kriterium der Zurechenbarkeit für unklar und anfällig für Verschleierungen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das aufgezeigte Problem de facto aufgrund der Vielfalt der Lebenssachverhalte nur schwer rechtlich präzise geregelt werden kann.

[168] Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, II. 1.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. d) bb)

[169] Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, II. 1. und §§ 31, 32 Abs. 4 GE

[170] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. d) bb)

[171] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 2.; ders., NJW 2000, 761 (764)

[172] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 2.; ders., NJW 2000, 761 (764 f.)

[173] Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, II. 1.

3. Moderne Formen des Sponsoring

Über den engeren Bereich der Parteienfinanzierung hinaus gibt es vielfältige Erscheinungsformen von Unterstützungsaktionen und Zusammenarbeit zwischen den Parteien und Einzelpersonen, Firmen, Verbänden oder Vereinigungen. Der Ideenreichtum sowohl der Parteien als auch der von ihnen um Unterstützung angegangenen bzw. der aus eigenem Entschluss sich ihnen für Kooperationen anbietenden Privatpersonen und Unternehmen ist unbegrenzt. Die Beispiele reichen von der Ausrichtung eines (die Parteimittel übersteigenden) Büffets oder der kompletten Verpflegung eines Parteitages bis zur Einräumung von Vergünstigungen (Rabatten) für Parteimitglieder. Nach Auffassung der Kommission dürfte es sich dabei in erster Linie um ein steuerrechtliches Problem handeln. Lediglich soweit die Partei Eigenaufwand erspart, dürfte es sich um geldwerte Leistungen handeln, die wie Spenden zu behandeln sind. Insoweit ist auf die allgemeinen Grundsätze zu verweisen. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die derzeitigen Vorschriften des Parteiengesetzes der Vielfalt von modernen Formen von Sponsoring und von konkreter Veranstaltungs- oder Kampagnen-Unterstützung gerecht werden und diese angemessen bewältigen.

35. Die Kommission ist der Auffassung, dass Sach- und Dienstleistungen von Mitgliedern und anderen Personen im Regelfall unentgeltlich sein sollten. Insoweit ist der Grundsatz der derzeitigen Regelung politisch richtig. Die §§ 26 und 27 PartG sind jedoch unübersichtlich, nicht widerspruchsfrei und sollten vereinfacht werden.

36. Das Problem der Unterstützungsaktionen Dritter zugunsten einer Partei (z. B. durch Einzelpersonen, Verbände und Gewerkschaften) dürfte wegen der Vielfalt der Lebenssachverhalte kaum regelbar sein.

37. Im Übrigen empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die Vorschriften des Parteiengesetzes der Vielfalt der modernen Formen von Sponsoring und von konkreter Veranstaltungs- oder Kampagnen-Unterstützung gerecht werden und diese angemessen bewältigen.

XIII. Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien

Im Laufe des Jahres 2000 sind aufgrund von Presse- und Fernsehberichten über das Vermögen der SPD, über ihre Immobilien und Unternehmensbeteiligungen, insbesondere im Bereich der Printmedien, Fragen nach der Zulässigkeit der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien aufgeworfen worden.[174]

[174] Die Kommission hat sich nicht mit steuerrechtlichen Aspekten einer solchen Tätigkeit befasst.

1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit unternehmerischer Tätigkeit der Parteien

a) Die Parteien sind als Vereine des Bürgerlichen Rechts wie andere juristische Personen auch Träger von Grundrechten, soweit diese „ihrem Wesen nach“ auf sie anwendbar sind (Artikel 19 Abs. 3 GG). Zwar können sich aus der besonderen verfassungsrechtlichen Aufgabe der Parteien, an der politischen Willensbildung mitzuwirken (Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG), Einschränkungen dieser Grundrechtsgeltung ergeben. Diese bedürfen aber einer besonderen Rechtfertigung. Allerdings dürfte sich die besondere verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung kaum jemals im Sinne einer völligen Verdrängung der Grundrechtsgeltung auswirken können, also zu einem völligen Verbot unternehmerischer Tätigkeit führen.[175] Aber auch für eine teilweise Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien sieht die Kommission keine verfassungsrechtlich zureichenden Gründe.

b) Parteien sind Träger des Grundrechts der Eigentumsfreiheit, das nicht nur das Eigentum selbst, sondern auch dessen wirtschaftliche Nutzung schützt.[176] Die (erwerbs-) wirtschaftliche Tätigkeit von Parteien ist somit grundsätzlich von Artikel 14 Abs. 1 GG geschützt.

Das wäre dann anders zu beurteilen, wenn eine Partei sich in ihrem Schwerpunkt als wirtschaftliches Unternehmen betätigen würde, namentlich wenn sie den Parteienstatus nur als Vorwand für die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele nutzen. Aus der besonderen Funktion der Parteien folgende verfassungsrechtliche Bedenken dürften erst dann greifen, wenn die Gewinne, die eine Partei aus wirtschaftlicher Betätigung erzielt, einen solchen Umfang erreichten, dass sie von den Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden, ja sogar vom Erfolg bei Wahlen finanziell unabhängig würde.[177]

Erst in solchen Extremfällen wäre an Begrenzungen der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit der Parteien zu denken, etwa in der Weise, dass „übermäßige Erträge“ aus solcher Tätigkeit betragsmindernd auf die ihnen ansonsten zustehende staatliche Teilfinanzierung anzurechnen wären. Denn diese soll sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von ihnen nicht selbst aufgebracht werden kann.[178]

Dass diese Grenzen derzeit von irgendeiner Partei in Deutschland erreicht oder überschritten würden, ist nicht ersichtlich.

2. Beteiligungen im Medienbereich

a) Parteien sind unbestritten Träger der in Artikel 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechte der Meinungs- und

[175] Vgl. Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 1. a)

[176] Vgl. BVerfGE 98, 17 (35)

[177] Vgl. Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 1. b)

[178] Vgl. BVerfGE 85, 264 (290)

Pressefreiheit.[179] Zum sachlichen Schutzbereich der Pressefreiheit gehört auch der unternehmerisch-wirtschaftliche Sektor, also die Begründung von und die Beteiligung an Unternehmen, die Presseerzeugnisse herstellen. Einschränkungen eines unternehmerischen Engagements der Parteien im Pressewesen könnten nur mit Rücksicht auf Artikel 21 GG gerechtfertigt sein. Die Aufgabe der Parteien ist es aber gerade, „auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss (zu) nehmen" (§ 1 Abs. 2 PartG). Es wäre also widersinnig, Parteien ausgerechnet im Bereich des Pressewesens eine Betätigung verwehren zu wollen.[180]

Auch der verfassungsrechtliche Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien kann, wenn eine Partei sich im Bereich des Pressewesens erfolgreicher etabliert hat als andere, darüber hinausgehende Einschränkungen nicht rechtfertigen. Denn der Staat darf die von ihm vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien nicht durch Eingriffe verfälschen. Zu dieser Wettbewerbslage gehört es nicht nur, wenn Parteien aufgrund ihrer programmatischen Ausrichtung eher Bezieher von mittleren oder höheren Einkommen ansprechen und demzufolge in der Lage sind, von diesen auch größere Spenden- oder Beitragseinnahmen zu erzielen. Zu dieser vom Gesetzgeber zu respektierenden Wettbewerbssituation zählt auch ein etwaiger größerer wirtschaftlicher Erfolg, den eine Partei z. B. aufgrund ihrer im Laufe der Parteigeschichte gewachsenen Strukturen hat erzielen können.

b) Zu berücksichtigen ist ferner das „vorverfassungsrechtliche Erscheinungsbild" der Parteien, das der Verfassungsgeber bei der Verabschiedung des Grundgesetzes vorgefunden hat und – soweit ersichtlich – nicht korrigieren wollte. Danach ist die Betätigung der Parteien im Bereich des Pressewesens nichts Ungewöhnliches. Parteien haben stets über eigene Verlautbarungsorgane verfügt. Parteizeitungen wie der „Vorwärts" der SPD, die „Germania" des Zentrums oder der „Bayernkurier" der CSU waren klassische Beispiele. Weiterhin gaben und geben Parteien Pressedienste heraus, die dazu bestimmt sind, den Medien aus ihrer Sicht wichtige Informationen zukommen zu lassen. Einzelne Parteien haben, soweit ihnen dies möglich war, Beteiligungen an Presseverlagen erworben, deren Zeitungen einen „überparteilichen", jedenfalls nicht einseitig parteigebundenen oder „parteiischen" Charakter für sich in Anspruch nehmen. Wenn dabei eine Partei erfolgreicher war als ihre Konkurrenten oder wenn andere Parteien kein unmittelbares Engagement im Pressebereich unternommen haben, etwa weil ihre Position im politischen Medienspektrum ohnehin hinreichend vertreten erschien, gehört das zu der vom Staat zu respektierenden Wettbewerbslage der Parteien.

Veränderungen im geltenden Recht, die staatliche Eingriffe in die unternehmerische Tätigkeit von Parteien im Pressebereich ermöglichen, sind daher verfassungsrechtlich problematisch. Ein etwaiger beherrschender Einfluss von Parteien auf die Presse aufgrund von Beteiligungen im Bereich der Printmedien wäre im Übrigen vorrangig mit den Mitteln und nach den allgemeinen Maßstäben des Kartellrechts und des Presserechts einzudämmen. Das ist nach Auffassung der Kommission derzeit aber nicht geboten.

c) Ein Sonderproblem stellt die Betätigung oder Beteiligung einer Partei bei Hörfunk und Fernsehen (Rundfunk) dar.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Parteien derzeit in beiden Säulen der dualen Rundfunkordnung in Deutschland mit Einfluss und Gewicht vertreten sind. Sie entsenden – neben anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen – Repräsentanten in die anstaltsinternen Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (z. B. in die Rundfunkräte). Die Entscheidung über die Zulassung von privaten Veranstaltern und die Überwachung ihrer Programme obliegt weitgehend unabhängigen, d. h. nur der staatlichen Rechtsaufsicht unterworfenen öffentlich-rechtlichen Landesmedienanstalten, in deren Kontrollorganen die Parteien ebenfalls vertreten sind.

Wollten die Parteien selber sich als Rundfunkunternehmer betätigen, könnten sie wegen ihrer vom Grundgesetz geforderten Staatsfreiheit nur als private Rundfunkanbieter zugelassen werden. Ihre besondere verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung würde sie nicht zum Teil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks machen.

Entscheidend ist aber, dass derzeit nach den Rundfunkgesetzen der Länder – mit wenigen Ausnahmen – Parteien und von ihnen abhängige Unternehmen, Personen und Vereinigungen von der Zulassung zum Betrieb eines privaten Rundfunkunternehmens ausgeschlossen sind. Das ist vom BVerfG[181] für verfassungsgemäß erachtet worden mit der Begründung, die Gesichtspunkte der Staatsferne und der Überparteilichkeit des Rundfunks rechtfertigten eine solche Regelung.[182]

Die gesetzgeberische Entscheidung der überwiegenden Zahl der Länder kann im Übrigen nicht als Argument dafür herangezogen werden, im Bereich des Pressewesens müsse Gleiches gelten. Dem steht nach Auffassung der Kommission die grundsätzliche Wesensverschiedenheit und die Unterschiede in den Wirkungsmöglichkeiten von Rundfunk und Fernsehen im Vergleich zu den Printmedien entgegen.

d) Wollte man Parteien eine wirtschaftliche Betätigung im Pressebereich als nur einem Ausschnitt der vom Schutz des Artikel 5 Abs. 1 GG erfassten Medien untersagen oder dies beschränken, sollte auch bedacht werden, welche Konsequenzen das für andere Segmente im Medienbereich, insbesondere für die so ge-

[179] Vgl. Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 2. Band, 2. Aufl. 1998, § 33 Rn. 61

[180] So Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 1. c)

[181] Zu § 5 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes

[182] Vgl. BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 – 1 BvF 1/84 –, BVerfGE 73, 118 (190)

nannte neuen Medien hätte. Wären die angeführten Gründe für solche Beschränkungen auf andere Felder zu übertragen, würde das wegen der zunehmenden Bedeutung der modernen Verbreitungswege, insbesondere des Internets, eine gravierende Beeinträchtigung der besonderen Aufgabenzuweisung der Parteien aus Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG bedeuten. Ihre Möglichkeit, die Nutzer der neuen Medien, derzeit also vor allem junge Bevölkerungsschichten, auf diesem Wege anzusprechen, wäre erheblich eingeschränkt. Welche Bedeutung das Internet für die politische Meinungsbildung in Zukunft haben wird, kann hier nicht vertieft diskutiert werden. Es gibt Anzeichen, dass seine Bedeutung weiter wachsen wird. Die Möglichkeit der Parteien, an dieser Entwicklung teilzunehmen, sollte nicht beschnitten werden. Andernfalls wäre die Zukunftsfähigkeit der Parteien in diesem wichtigen Bereich beeinträchtigt. Das kann weder verfassungspolitisch erwünscht sein, noch sieht die Kommission dafür zureichende Gründe.

e) Eine andere, von der Zulässigkeit solcher Betätigung zu trennende Frage ist die der Transparenz der Erträge der Parteien aus einer wirtschaftlichen Betätigung und Beteiligung im Rahmen ihrer Pflicht zur Rechnungslegung. Hier sind in der Vergangenheit durchaus Defizite festzustellen. Diese sind allerdings auch durch strukturelle Mängel des Gesetzes beeinflusst. Dazu zählt insbesondere, dass die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten lediglich zur Angabe des Reinertrags verpflichtet sind (§ 27 Abs. 2 S. 1 PartG), ggf. saldiert mit Ausgaben, die der jeweiligen Einnahmeart entsprechen. Dieses Saldierungsgebot und andere Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte werden später behandelt.[183]

38. Die Kommission empfiehlt keine gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien, auch nicht im Medienbereich. Ein etwaiger beherrschender Einfluss von Parteien auf die Presse aufgrund von Beteiligungen im Bereich der Printmedien wäre im Übrigen vorrangig mit den Mitteln und nach den allgemeinen Maßstäben des Kartellrechts und des Presserechts einzudämmen. Dass ein solcher Zustand derzeit von irgendeiner Partei in Deutschland erreicht wäre, ist nicht ersichtlich. Die Möglichkeit der Parteien, an der Entwicklung der neuen Medien teilzunehmen, insbesondere des Internet, sollte nicht beschnitten werden.

XIV. Finanzbeziehungen zwischen Fraktion und Partei

Nach geltendem Recht sind Spenden von Parlamentsfraktionen und -gruppen unzulässig. Sie unterliegen einem Annahmeverbot (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG). Ziel der Vorschrift ist es auszuschließen, dass Parlamentsfraktionen und -gruppen die ihnen für die Parlamentsarbeit zugewiesenen staatlichen Gelder an die ihnen nahe stehenden Parteien weiterleiten. Eine solche zusätzliche verdeckte Parteienfinanzierung wäre unzulässig.

Die Gefahren und Unsicherheiten, die aus Finanztransfers zwischen einer Fraktion und einer Partei herrühren, sind damit aber nicht vollständig erfasst. Als Beispiel sei auf die Übertragung einen Betrages von 600 000 DM in bar von der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag an die CDU-Bundespartei verwiesen, die der Bundestagspräsident durch Bescheid vom 29./30. November 2000 mit einer Sanktion belegt hat.[184]

1. Vollalimentation der Fraktion durch zweckgebundene staatliche Mittel

Die aus staatlichen Mitteln gewährte Finanzausstattung der Fraktionen hat im letzten Jahrzehnt ein beachtliches Volumen erreicht. Diese Entwicklung ist auch bedingt durch die Veränderung des Charakters des Parlaments vom Typus des „Redeparlaments" zum Typus des „Arbeitsparlaments" mit hohem personellen und sächlichen Aufwand in seinen Teileinheiten. Es ist nicht Auftrag der Kommission, die Finanzausstattung der Fraktionen einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Allerdings schlägt die Kommission vor, in Zukunft die Gesamtheit der Politikfinanzierung in den Blick zu nehmen (vgl. nachfolgend, Dritter Abschnitt, sub IX.).

Die Fraktionen des Deutschen Bundestags haben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt „zur Erfüllung ihrer Aufgaben" (§ 50 Abs. 1 AbgG). Gemäß § 50 Abs. 4 AbgG dürfen die Fraktionen diese Mittel nur zweckgebunden, nämlich „für die Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, diesem Gesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig."

Anders als die Parteien gehören die Fraktionen als Teilgliederungen des Parlaments zum staatlichen Bereich und erhalten als solche eine Vollalimentation aus staatlichen Mitteln. Sie bedürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben keiner Zuwendungen von dritter Seite. Daher sollte im AbgG – dies klarstellend – eine Vorschrift eingefügt werden, wonach den Fraktionen die Entgegennahme von Spenden oder von sonstigen Zuwendungen Dritter verboten ist. Das wäre kongruent zu § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG.

2. Grauzonen und Unsicherheiten

Ungeachtet der Zweckgebundenheit der Fraktionsmittel und des eindeutigen Verbots gemäß § 50 Abs. 4 AbgG ergeben sich aus der natürlichen „politischen Nähe" zwischen Fraktion und der ihnen nahe stehenden Partei Grauzonen und Gefahren für eine verdeckte Parteienfinanzierung.

[183] Vgl. Dritter Abschnitt (Rechnungslegung der Parteien)

[184] Das Verfahren ist anhängig beim VG Berlin unter dem Az. 2 A 137.00.

a) Es ist nur verständlich, dass eine Partei davon profitiert, wenn „ihre“ Fraktion eine Veranstaltung durchführt, durch die auch die inhaltlichen Positionen der Partei propagiert werden. Umgekehrt nützt es der Fraktion, wenn „ihre“ Partei in derselben Art und Weise erfolgreich arbeitet. Die Arbeit und die Interessen von Fraktion und Partei sind in der Praxis auf vielfältige Weise miteinander verwoben. Hier Grenzen einzuziehen, ist schwierig.

   Das mag an folgendem Beispiel verdeutlicht werden: Es steht den Fraktionen frei, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben (§ 47 Abs. 3 AbgG). Diese nützt als Nebeneffekt natürlich auch „ihrer“ Partei. Zu den Spenden, die eine Partei von einer Parlamentsfraktion nicht annehmen darf (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG), gehören aber auch „geldwerte Leistungen aller Art“ etwa durch „Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird“ (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG). Das Gesetz zieht die Grenze also bei der „ausdrücklichen“ Werbung des Veranstalters, die nur mittelbare Begünstigung des anderen wird toleriert. Das erscheint praxisgerecht. Entscheidend und erforderlich ist, dass die Fraktion sich bei der Verwendung ihrer Mittel auf die eigentlichen Fraktionsaufgaben konzentriert.

b) Besondere Aufmerksamkeit verdienen die rechtsgeschäftlichen Leistungsbeziehungen zwischen Fraktion und Partei. In der Praxis kommt es häufig vor, dass die eine Seite für die andere Seite Leistungen erbringt, die in Rechnung gestellt und bezahlt werden, etwa im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrags, z. B. für die Drucklegung von Publikationen oder für ein Sachverständigen-Gutachten.

   Solche Vorgänge sind im Prinzip, sofern sie ordnungsgemäß gehandhabt werden, nicht zu beanstanden. Andererseits liegt es nahe, dass solche Leistungen – ohne dass sie hier einem Generalverdacht ausgesetzt werden sollen – ein Einfallstor für unzulässige Finanztransfers und eine verdeckte Parteienfinanzierung darstellen. Das könnte dadurch geschehen, dass Leistungen fingiert oder wertmäßig zu hoch angesetzt werden.

   Die bisherige Erfassung solcher Leistungsbeziehungen in den Rechenschaftsberichten ist unzureichend. Um hier ein höheres Maß an Transparenz über die Leistungsbeziehungen zwischen Parteien und Fraktionen zu erhalten, sollten sowohl die Parteien als auch die Fraktionen Einnahmen und Ausgaben aus solchen Beziehungen in ihren jeweiligen Rechenschaftsberichten gesondert ausweisen. Zu diesem Zweck sollten die in § 24 Abs. 2 PartG aufgezählten Einnahmearten (Ertragsarten) um die Kategorie „Einnahmen (Erträge) aus Leistungsbeziehungen mit Fraktionen“ ergänzt werden und die in § 24 Abs. 3 PartG aufgezählten Ausgabenarten (Aufwandsarten) um die Kategorie „Ausgaben (Aufwand) für Leistungsbeziehungen mit Fraktionen“ erweitert werden. Entsprechend sollten in § 52 AbgG parallele Regelungen für die Fraktionen eingeführt werden.

   Die ordnungsgemäße Rechnungslegung über diese Leistungsbeziehungen und die angemessene Bewertung solcher Rechtsgeschäfte gehört außerdem zu den wesentlichen Bestandteilen des Rechenschaftsberichts, die die Wirtschaftsprüfer besonders untersuchen und die zwingender Inhalt ihres Prüfungsberichts sein sollten (vgl. dazu nachfolgend im Dritten Abschnitt, sub VII. 2).

3. Verbot von Finanztransfers zwischen Fraktion und Partei

Angesichts der dargestellten Rechtslage (Vollalimentation der Fraktion durch zweckgebundene Mittel) und der aufgezeigten Gefahr einer verdeckten Parteienfinanzierung stellt sich die Frage, ob das bislang geltende Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG erweitert und Finanztransfers zwischen Fraktion und Partei gänzlich untersagt werden sollten. Einerseits wird die Besorgnis ausgesprochen, Fraktionen könnten zu Spendenwaschanlagen der Parteien werden.[185] Andererseits wird diese Gefahr für unbegründet erklärt. Immerhin sei ein ausnahmsloses Verbot von Finanztransfers zwischen Fraktionen und Parteien ein „Gebot politischer Hygiene.“[186]

Die Kommission schließt sich der letztgenannten Forderung an. Sie empfiehlt daher, das bislang geltende Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG zu erweitern zu einem umfassenden Verbot jeglicher Finanztransfers zwischen Fraktion und Partei (mit Ausnahme vertraglich geregelter Leistungen gegen Rechnungsstellung). In diesem Fall entfällt die Notwendigkeit einer Rechnungslegung und Prüfung der nichtstaatlichen Gelder der Fraktion.

4. Fraktionssammlungen

Es ist gängige Praxis, dass die Fraktionen in der Regel aufgrund eines entsprechenden Fraktionsbeschlusses unter den Fraktionsmitgliedern regelmäßige Beiträge erheben oder Sammlungen durchführen, die in die Fraktionskasse fließen. Über diese nicht staatlichen Einnahmen wird keine öffentliche Rechenschaft abgegeben. Nach Angaben der Fraktionen dienen solche „Hilfsfonds“ z. B. „der Vorsorge für hilfsbedürftig gewordene (ehemalige) Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter“[187] oder für sonstige soziale oder karitative Zwecke. Daran sind die Mitglieder einer Fraktion als privatrechtliche BGB-Gesellschaft rechtlich nicht gehindert. Aus heutiger Sicht erscheint zweifelhaft, ob die Ansammlung größerer Rücklagen für soziale oder karitative Zwecke tatsächlich erforderlich ist. Die Kommission empfiehlt den Fraktionen, dies zu prüfen.

Zu Missverständnissen kann auch die derzeitige Praxis führen, dass die geschuldeten Beträge durch die Bundestagsverwaltung, wenngleich aufgrund einer Einzugsermächtigung des jeweiligen Abgeordneten, unmittelbar

---

[185] Vgl. Morlok, NJW 2000, 761 (764)

[186] Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 2. a)

[187] Vgl. LG Bonn, Beschluss vom 28. Februar 2001 – 27 AR 2/01 –, NJW 2001, 1736 (1737)

von dessen Diäten abgezogen und dem Fraktionskonto gutgeschrieben werden. Die Kommission empfiehlt der Bundestagsverwaltung, diese Praxis allein schon wegen des „offiziellen“ Anscheins einzustellen. Das soll dem Vernehmen nach zum Ende der laufenden Legislaturperiode geschehen.

5. Erstreckung auf alle Volksvertretungen

Nach dem jetzigen Wortlaut des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG besteht das Annahmeverbot nur für Spenden von Fraktionen und Gruppen in „Parlamenten“, also für die Volksvertretungen auf Bundes- oder Landesebene. Die damit aufgezeigte Lücke sollte geschlossen und auf Spenden von Fraktionen und Gruppen aller Volksvertretungen erstreckt werden, also auch für die Vertretungen auf Gemeindeebene und auf der Ebene der Gemeindeverbände.[188]

39. Die Kommission empfiehlt ein Verbot jeglicher Finanztransfers zwischen Fraktionen und Parteien (mit der Ausnahme vertraglich geregelter Leistungen gegen Rechnungsstellung).
40. Im Abgeordnetengesetz sollte eine Vorschrift aufgenommen werden, dass es den Fraktionen und Gruppen verboten ist, Spenden anzunehmen.
41. Die rechtsgeschäftlichen Leistungsbeziehungen (z. B. Geschäftsbesorgungsverträge) zwischen einer Fraktion und einer Partei sollten in den Rechenschaftsberichten der Parteien bzw. der Fraktionen gesondert ausgewiesen werden. Ihre ordnungsgemäße Rechnungslegung und ihre zutreffende Bewertung sollte zu den wesentlichen Prüfungspflichten der Wirtschaftsprüfer gehören und zwingender Inhalt ihres Prüfungsberichts sein.
42. Die Kommission empfiehlt den Fraktionen zu prüfen, ob die Ansammlung größerer Rücklagen für soziale oder karitative Zwecke tatsächlich erforderlich ist.
43. Die Kommission empfiehlt, das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG auf Fraktionen und Gruppen aller Volksvertretungen zu erstrecken, also auch auf die Vertretungen der Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene.

Dritter Abschnitt: Rechnungslegung der Parteien

I. Ausgangslage

Die Parteien müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Dieser Auftrag des Grundgesetzes war 1949 eine Neuerung für das deutsche wie für das internationale Verfassungsrecht. Die Vorschrift wurde 1983 zu ihrer heutigen Fassung erweitert, indem die Pflicht zur Rechnungslegung auf die Verwendung der Mittel und auf das Vermögen erstreckt wurde.[189] Andere Staaten haben Grundgedanken dieser Regelung übernommen.

Das BVerfG[190] hat den Sinn und Zweck dieses Verfassungsgebots dahin gehend umschrieben, dass es darauf abziele, „den Prozess der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar zu machen und ihm zu offenbaren, welche Gruppen, Verbände oder Privatpersonen im Sinne ihrer Interessen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken suchen.“ Die danach „geforderte Transparenz der Parteienfinanzierung dient der Sachgerechtigkeit und Offenheit der Wahlentscheidung und kann sich damit auf den Wahlerfolg der einzelnen Parteien auswirken.“ Sie hat auch Bedeutung für die jeweils anderen Parteien. Diese sollen als Mitbewerber im Prozess der politischen Willensbildung „im Rahmen des Möglichen feststellen können, ob und in welchem Umfang private Geldgeber auf andere Parteien durch Spenden einzuwirken suchen.“[191] Das Gericht erkennt auch, dass bei den handelnden Personen offenbar aus unterschiedlichen Motiven eine Neigung besteht, den wahren Ablauf von Vorgängen und Zusammenhängen nicht offen zu legen. Es hat deshalb bekräftigt, dem Schutzgedanken des Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG sei „nur genügt, wenn der Wähler von der wirklichen Herkunft der Mittel einer Partei Kenntnis erhält. Dafür ist vom Gesetzgeber Sorge zu tragen.“[192]

Der Gesetzgeber ist diesem Gebot nachgekommen. Die Praxis der Rechnungslegung der Parteien ist besser als ihr Ruf, gerade auch im internationalen Vergleich. Dennoch verbleibt Präzisierungsbedarf.

Die Rechenschaftsberichte der Parteien enthalten eine Vielzahl von Informationen, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind. Die Medien durchleuchten sie kritisch und berichten darüber. Meist werden die Rechenschaftsberichte von der breiten Öffentlichkeit nur in „Skandalfällen“ zur Kenntnis genommen, im Übrigen finden sie das Interesse der Fachleute. Das geringe Interesse dürfte seinen Grund in der Sperrigkeit der Materie, aber auch in der Fülle und Unübersichtlichkeit der Zahlen und Daten der Rechenschaftsberichte haben. Deshalb wäre es hilfreich, wenn in der dem Rechenschaftsbericht voranzustellenden Zusammenfassung (§ 24 Abs. 6 PartG) der wesentliche Inhalt besser als bisher dargestellt würde.

Mängel der Rechnungslegung wurden bisher nur sporadisch diskutiert. Beispielsweise ist die parteiinterne Verantwortung unklar. Das Parteiengesetz schwankt zwi-

[188] Vgl. Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 3.

[189] 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31. Dezember 1983, BGBl. I S. 1481

[190] Vgl. BVerfGE 20, 56 (106)

[191] Vgl. BVerfGE 24, 300 (332)

[192] Vgl. BVerfGE 85, 264 (323)

schen der kameralistischen und der doppelten Buchführung. Das Vermögen wird uneinheitlich bewertet. Das Saldierungsgebot des Parteiengesetzes trifft auf Unverständnis. Die Auswahl der Wirtschaftsprüfer wird kritisiert; ihre Aufgaben sind unzureichend geregelt. Diese und weitere Probleme der Umsetzung des Parteiengesetzes sind auf Mängel des Gesetzes zurückzuführen.

Die Kommission hat schon in einem frühen Stadium ihrer Beratungen im März 2000 sich den betriebswirtschaftlichen und buchhalterischen Fragen des Parteiengesetzes zugewandt und Herrn Professor Dr. Lothar Streitferdt im August 2000 um ein Gutachten zu diesen Fragen gebeten. Der Gutacher hat an den von der Kommission durchgeführten Anhörungen teilgenommen und Gespräche über die Praxis der Rechnungslegung in den Untergliederungen mehrerer Parteien geführt. Er hat seinen ursprünglichen Entwurf unter Berücksichtigung der Beratungen und Erkenntnisse überarbeitet.

> 44. Die öffentliche Rechnungslegung der Parteien ist wegen Mängeln der gesetzlichen Regelung und wegen ihrer oft uneinheitlichen Umsetzung in der Praxis verbesserungswürdig.

II. Parteiinterne Verantwortlichkeit für die Rechnungslegung

Der Vorstand der Partei hat über die Herkunft und die Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben (§ 23 Abs. 1 PartG). Der „Vorstand“ ist das in § 11 PartG näher geregelte, mindestens aus drei Mitgliedern bestehende Kollegium.

Eine Durchsicht der Rechenschaftsberichte und die Anhörung der Schatzmeister der derzeit im Bundestag vertretenen Parteien haben ergeben, dass – mit Ausnahme der CDU, allerdings erst neuerdings – keine dieser Parteien in der Praxis der Forderung des Gesetzes genügt. Tatsächlich erfolgt die Rechenschaftslegung durch den Schatzmeister, teilweise zusammen mit dem Generalsekretär, teilweise „im Auftrag“ des Vorstands, aber jedenfalls ohne vorherige Beratung und Beschlussfassung im Vorstand.

Die Befolgung des Gesetzes sollte nicht wegen praktischer Schwierigkeiten unterbleiben. Die Zuständigkeit des Vorstands als Mehrpersonenorgan hat seinen guten Grund. Wie in anderen Rechtsgebieten auch bietet die Einschaltung einer Personenmehrheit eine höhere Gewähr dafür, dass rechtswidriges Verhalten Einzelner aufgedeckt oder verhindert wird. Die aufgezeigte Nichtbefolgung des Gesetzes ist nicht akzeptabel. Die Kommission hält es für erforderlich, das „Mehr-Augen-Prinzip“ im Bereich der Rechnungslegung zu stärken. Danach sollte im Parteiengesetz vorgeschrieben werden, dass der Rechenschaftsbericht im Vorstand beraten und beschlossen wird. Dies hat zu geschehen, bevor er dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgelegt wird. Das „Mehr-Augen-Prinzip“ sollte auch bei der Unterzeichnung und der darin liegenden Übernahme der Verantwortung gelten: Der Rechenschaftsbericht sollte vom Parteivorsitzenden, vom Schatzmeister und vom Generalsekretär unterzeichnet werden; sofern eine Partei keinen Generalsekretär oder ähnlichen Bevollmächtigten hat, sollte ein weiteres Vorstandsmitglied mitzeichnen. Den Parteien sollte aufgegeben werden, Einzelheiten dazu in ihren Satzungen zu regeln. Ob die Verantwortlichkeiten in der Satzung dem Gesetz gemäß geregelt worden sind, sollte einer besonderen Prüfungspflicht der Wirtschaftsprüfer unterliegen.

Diese Regelung sollte jedenfalls für die Bundesebene und für die Landesebene gelten. Denn der Vorstand auf Bundesebene ist darauf angewiesen, dass die ihm von den untergeordneten Ebenen gelieferten Daten korrekt sind. Auf diese Weise ergibt sich ein System klarer Verantwortlichkeiten:

- Die Vorstände der untergeordneten Ebenen sind verantwortlich für die Rechnungslegung auf ihrer Ebene.
- Der Bundesvorstand zeichnet verantwortlich für das Finanzgebaren auf Bundesebene, d. h. für die eigenen Einnahmen und Ausgaben (Erträge und Aufwände) und das Vermögen der Bundesebene, sowie für die (eher rechentechnische) Zusammenführung der Berichte der nachgeordneten Ebenen.

Dies korrespondiert mit der Haftung im Sanktionsfall: Bereits das geltende Recht schreibt den Parteien vor, in ihren Satzungen Regelungen für den Fall aufzunehmen, dass eine Sanktion nach § 23a Abs. 1 PartG durch untergeordnete Ebenen verursacht wird (§ 23a Abs. 4 PartG).

> 45. Die Kommission empfiehlt, das „Mehr-Augen-Prinzip“ in der Rechnungslegung der Parteien zu stärken. Im Parteiengesetz sollte vorgeschrieben werden, dass der Rechenschaftsbericht im Vorstand beraten und beschlossen wird. Er sollte vom Parteivorsitzenden, vom Schatzmeister und vom Generalsekretär unterzeichnet werden. Falls es bei einer Partei einen Generalsekretär oder ähnlichen Bevollmächtigten nicht gibt, sollte ein weiteres Vorstandsmitglied mitzeichnen. Einzelheiten sind in den Satzungen zu regeln. Das sollte jedenfalls für die Bundes- und für die Landesebene gelten.

III. Das System der Rechnungslegung – kameralistische oder doppelte Buchführung

1. Der systematische Mangel der derzeitigen Gesetzeslage

Der Gesetzgeber hat sich beim Parteiengesetz weder für die kameralistische noch für die doppelte Buchführung entschieden, sondern beide Rechnungsstile miteinander vermischt. Die fehlende Stringenz wird schon in § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG deutlich: „Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung.“ Eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, wie sie in § 24 Abs. 2 und Abs. 3 PartG näher vorgeschrieben ist, gibt es bei der doppelten Buchführung nicht. Eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung ist vielmehr zentraler Bestandteil des kameralistischen Rechnungsstils. Der wiederum kennt keine Vermögensrechnung, wie sie in § 24 Abs. 4 PartG vorgeschrieben ist. Eine

solche Vermögensrechnung ist dagegen typischer Inhalt der doppelten Buchführung in der Privatwirtschaft. Diese heißt dort Bilanz (§ 266 HGB). Die Bilanz wird ergänzt durch eine zweite, mit ihr verbundene Rechnungskomponente, die Gewinn- und Verlustrechnung (§ 275 HGB), in der alle Erträge und Aufwendungen einer Rechnungsperiode einander gegenüber gestellt werden.

Hinzu kommen weitere Unklarheiten des Gesetzes: So heißt es in § 24 Abs. 1 S. 2 PartG, dass der Rechenschaftsbericht „nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu erstellen“ ist. Dieselbe Formulierung findet sich in § 28 S. 2 PartG. Beide Wendungen geben Anlass zu der Vermutung, dass der Gesetzgeber die doppelte Buchführung in einer besonderen, d. h. für die Parteien spezifischen Weise vorschreiben wollte, nämlich soweit ihre verfassungsrechtliche Stellung dies als erforderlich erscheinen lässt. Dabei ist aber gerade die Klausel „unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks“ derart unbestimmt, dass sie als Rechtfertigung für manche von den Parteien gewünschte Regelung genutzt werden kann. Die Kommission empfiehlt deshalb, auf eine solche Formulierung künftig zu verzichten. Wenn die Bestimmungen über die Rechnungslegung klar und eindeutig sind, bedarf es solcher Klauseln nicht.

Die Parteien sind bemüht, nach dieser unsystematischen Gesetzeslage ordnungsgemäß Rechnung zu legen. Sie kommen mit ihr auch weitgehend zurecht. Sie versuchen, zwischen ihrer Einnahmen- und Ausgabenrechnung und ihrer Vermögensrechnung dadurch eine Verbindung herzustellen, dass jede Vermögensmehrung als Einnahme und jede Vermögensminderung als Ausgabe dargestellt wird. Das kann ihnen aber nicht völlig gelingen, weil im Laufe der Zeit Vermögensänderungen auftreten, die nicht als Einnahmen oder Ausgaben integriert werden können. Diese Ungereimtheiten in der Rechnungslegung der Parteien sind in dem Gutachten von Prof. Dr. Streitferdt ausführlich dargestellt.[193]

2. Wechsel zum Rechnungsstil der doppelten Buchführung

Die Kommission macht sich nach Beratung der betriebswirtschaftlichen und buchhalterischen Fragen der Rechnungslegung die Ergebnisse des Gutachtens Streitferdt im Wesentlichen zu Eigen. Das führt zu folgenden Vorschlägen:

a) Im Parteiengesetz sollte ein einheitliches, konsequentes System der Rechnungslegung eingeführt werden, das – wie dies Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG von den Parteien verlangt – Auskunft über die „Herkunft“ (Ertrag) „und Verwendung ihrer Mittel“ (Aufwand) „sowie über ihr Vermögen“ gibt. Dieser Forderung wird der Rechnungsstil der doppelten Buchführung gerecht. In der Privatwirtschaft wird eine Aufwands- und Ertragsrechung, wie sie in der Grundgesetzvorschrift anklingt, als „Gewinn- und Verlustrechnung,“ im öffentlichen Bereich als „Ergebnisrechnung“ bezeichnet.

   Die Rechnungslegung der Parteien sollte in Zukunft im Rechnungsstil der doppelten Buchführung erfolgen. Empfohlen wird eine Zwei-Komponenten-Verbundrechnung, nämlich eine Aufwands- und Ertragsrechnung (Ergebnisrechnung) und eine Vermögensrechnung.

b) Die Kommission hat sich mit der Frage der Praktikabilität dieser Systementscheidung befasst. Sie möchte keine Empfehlung geben, die in der Praxis zu Problemen führt und nicht bewältigt werden kann. Das gilt vor allem für die unteren Ebenen der Parteigliederungen, bei denen die Kassenführung und Rechnungslegung überwiegend durch ehrenamtlich tätige Mitarbeiter erfolgt, die oft über keine besonderen buchhalterischen Kenntnisse verfügen.

   Solche Einwände sind im Rahmen der Anhörung der Schatzmeister der Parteien geltend gemacht worden, allerdings nicht von allen Parteien und teilweise nur abgeschwächt. Die Kommission ist der Überzeugung, dass der vorgeschlagene Wechsel zum Rechnungsstil der doppelten Buchführung in der Praxis ohne nennenswerte Schwierigkeiten zu bewältigen ist.

   Der vorgeschlagene Wechsel führt zu keinen gravierenden Belastungen für die Parteien. Zwar kennt der kameralistische Rechnungsstil keine Vermögensrechnung, diese ist aber den Parteien schon durch das Grundgesetz und das Parteiengesetz auferlegt (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG; § 24 Abs. 1 Satz 1, § 28 Satz 2 PartG). Das ist somit kein tragfähiger Einwand gegen die doppelte Buchführung.

   Tatsächlich führen die Parteien seit Anfang der Achtzigerjahre regelmäßig eine Inventur durch, auf der ihre veröffentlichte Rechnungslegung beruht. Damit haben die Parteien den aufwendigsten Schritt vom kameralistischen Rechnungsstil zu dem der doppelten Buchführung bereits vollzogen.

   Um den Aufwand für die Inventur gering zu halten, haben einige Parteien (SPD, CDU, CSU und FDP) in einer Besprechung vom 6. Dezember 1983 vereinbart, dass im Rahmen der Vermögensrechnung lediglich Anschaffungen ab 10 000 DM (zuzüglich Umsatzsteuer) aktiviert, d. h. in die Rechnung eingestellt werden, und zwar nur auf der Bundes- und Landesebene. Die Orts-, Kreis- und Bezirksverbände nehmen an dieser Aktivierung nicht teil, sondern fügen ihrem Rechenschaftsbericht lediglich ein Verzeichnis der Anschaffungen ab 10 000 DM (zuzüglich Umsatzsteuer) bei. Die mit der Aktivierung und Abschreibung einschließlich etwaiger Korrekturen der Zahlen der nachgeordneten Gebietsverbände verbundene zusätzliche Arbeit wird von der Ebene der Landesverbände erledigt.[194]

   Der Vorschlag der Kommission will an dem dargestellten Umfang und an den Grenzen der Aktivierung (Bewertung) von Vermögensgegenständen nichts ändern. Die damals vereinbarte Grenzziehung ist sinnvoll und praxisgerecht. Es bringt wenig Gewinn an Transparenz, wenn jede Kleinstanschaffung von der Rechnungslegung erfasst wird. Allerdings sollte diese Grenzziehung gesetzlich abgesichert werden und nicht auf einer rechtlich nicht verbindlichen Vereinbarung fußen.

193 Vgl. Streitferdt, Gutachten, 3.5, insbesondere 3.5.5

194 Vgl. Abschnitt IV. 1. der Vereinbarung vom 6. Dezember 1983

Die Änderungen durch den hier vorgeschlagenen Systemwechsel betreffen im Wesentlichen die Schatzmeister/Finanzbeauftragten der Bundes- und Landesverbände. Sie müssen den Rechnungsverbund zwischen der Vermögensrechnung und der Ergebnisrechnung (Aufwands- und Ertragsrechnung) herstellen. Dazu sollten die (teilweise ehrenamtlichen) Verantwortlichen und die hauptamtlichen Mitarbeiter in den Geschäftsstellen der Parteien auf dieser Ebene in der Lage sein, da sie bereits bisher Arbeiten von vergleichbarer betriebswirtschaftlicher Qualität erledigen. Das gilt erst recht mit Blick auf die heutigen Möglichkeiten der elektronische Datenverarbeitung. Die Parteien, jedenfalls die großen Parteien, verwenden schon heute ab der Landesebene eine Software, die auf dem Rechnungsstil der doppelten Buchführung aufgebaut ist.

Für das Kassen- und Rechnungswesen unterhalb der Landesebene (Orts-, Kreis- und Bezirksverbände) ändert sich dagegen wenig. Die nachgeordneten Gebietsverbände führen wie bisher eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch und melden wie bisher an ihren Landesverband die zu aktivierenden Anschaffungen. Außerdem melden sie – nur das ist neu – solche Vermögenszuwächse (Erträge) und -minderungen (Aufwendungen), die nicht schon in den Ausgaben enthalten sind. Das dürften nur wenige sein.

Der Vorteil der konsequenten Durchführung des Rechnungsstils der doppelten Buchführung und des beschriebenen zusätzlichen Aufwands ist, dass alle Vermögensveränderungen ausgewiesen werden und der Verbund zwischen der Vermögensrechnung und der Aufwands- und Ertragsrechnung erreicht wird. Dieser Gewinn an Transparenz und Systematik ist hoch zu schätzen.

Aus dieser Systementscheidung ergeben sich einige „technische“ betriebswirtschaftliche Konsequenzen. Dabei geht es vor allem um die Ersetzung von Begriffen (z. B. der Begriffe „Einnahmen“ durch „Ertrag“, „Ausgaben“ durch „Aufwand“. u. a.). Sie sind im Gutachten Streitferdt im Einzelnen dargestellt. Darauf kann hier Bezug genommen.

46. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz ein einheitliches, konsequentes System der Rechnungslegung festzulegen. Sie empfiehlt, den Rechnungsstil der doppelten Buchführung einzuführen. Die Rechnungslegung sollte aus einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung bestehen, nämlich aus einer Aufwands- und Ertragsrechnung (Ergebnisrechnung) und einer Vermögensrechnung. Die Generalklausel „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ sollte gestrichen werden.

47. Die Kommission empfiehlt, um unangemessenen Aufwand zu vermeiden, dass die Gebietsverbände unterhalb der Landesebene wie bisher eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung durchführen und die zu aktivierenden Anschaffungen an ihren Landesverband melden können.

IV. Bewertung des Vermögens der Parteien

1. Unklare Gesetzeslage, uneinheitliche Praxis

Die Grundsätze, nach denen die Parteien ihr Vermögen und ihre Schulden bewerten, sind uneinheitlich und ungenau, sie lassen Transparenz vermissen.

Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Einhaltung der „Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung“ mit der unklaren Generalklausel „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ verbunden ist (§ 24 Abs. 1 Satz 2 und in § 28 Satz 2 PartG). Der erstgenannte Begriff lässt vermuten, dass das Gesetz eine Rechnungslegung entsprechend den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung verlangt, also auch nach den handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätzen und Bewertungsvorschriften. Das bedeutet, dass das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen höchstens zu Anschaffungskosten oder Herstellungskosten bewertet werden (§ 253 HGB). Diese Wertansätze können anhand von Rechnungen und Belegen objektiv nachvollzogen werden.

Andererseits heißt es zum Begriff der Einnahme (§ 26 Abs. 3 PartG): „Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen.“ Das verlangt eine Bewertung nach dem Verkehrswert. Wenn aber danach auch Sachspenden zum Verkehrswert bewertet werden sollen, stellt sich die Frage, ob die vom Grundgesetz gewollte Transparenz nicht auch gebietet, andere oder gar alle Vermögenspositionen mit ihrem Verkehrswert zu bewerten. Dadurch würde das Vermögen der Parteien transparenter gemacht und die Möglichkeit zur Bildung stiller Reserven eingeschränkt, für die im Parteienrecht kein Bedarf anzuerkennen ist.

In der Praxis der Rechnungslegung der Parteien bewerten diese ihr Vermögen und ihre Schulden weitgehend nach den handelsrechtlichen Vorschriften. Allerdings sind die CSU, die FDP und die SPD dazu übergegangen, ihr Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten zu bewerten. Die SPD hat im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1999 ihre Bewertungspolitik wieder geändert und nimmt nun wieder eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens analog § 253 HGB zu Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten vor.[195]

Mit zwei „Richtlinienpapieren“ haben die Parteien versucht, trotz der unpräzisen Gesetzeslage zu abgestimmten Verfahrensweisen zu kommen. Es handelt sich um den bereits oben erwähnten Vermerk über das Ergebnis einer Besprechung von Vertretern der Parteien SPD, CDU, CSU und FDP mit einer Gruppe von Wirtschaftsprüfern am 6. Dezember 1983 in Bonn, überarbeitet durch das Protokoll über eine Besprechung am 15. Mai 1997. Beide Papiere sind nicht veröffentlicht.

Nach den Feststellungen des Gutachters Streitferdt[196] werden die damals erarbeiteten Regelungen von der CSU

195 Vgl. Bundestagsdrucksache 14/5050, S. 42

196 Vgl. im Einzelnen Streitferdt, Gutachten, 6.2

und von der FDP befolgt. Die SPD und die CDU verfahren nach diesen Regelungen insoweit, als sie Wirtschaftsgüter unter 10 000 DM Einzelwert als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr behandeln. Die PDS dagegen, der die 1983 verabredeten „Richtlinien“ nicht bekannt waren, weist Wirtschaftsgüter mit einem Einzelwert von 800 DM und mehr als Vermögensgegenstände aus und behandelt nur Güter mit einem niedrigeren Wert als Aufwand im laufenden Jahr. Das Vorgehen der PDS entspricht den geltenden handelsrechtlichen Vorschriften, nach denen Wirtschaftsgüter unterhalb der Wertgrenze von 800 DM als „geringwertige Wirtschaftsgüter“ im laufenden Jahr als Aufwand behandelt und nicht in den Vermögensbestand mit aufgenommen werden, selbst wenn ihre Nutzung über mehrere Jahre hinweg erfolgt.

Die derzeitige Praxis ist zu kritisieren. Es ist der Transparenz nicht förderlich, dass die Parteien ihr Vermögen nach unterschiedlichen Grundsätzen bewerten und zum Teil nicht einmal offen legen müssen, welche das sind. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die Vergleichbarkeit durch klare gesetzliche Vorgaben herzustellen.

Die Kommission kann zwar nachvollziehen, warum entscheidende Grundlagen der Rechnungslegung in den erwähnten Vermerken über die Besprechungen von Parteivertretern und Wirtschaftsprüfern am 6. Dezember 1983 und 15. Mai 1997 verabredet worden sind. Gleichwohl ist es unbefriedigend, dass solche Verabredungen in einem Vermerk ohne Rechtsqualität festgehalten werden.

Wenn das Gesetz der Konkretisierung bedarf, aber nicht mit Details überlastet werden soll, bietet sich an, die gesetzlichen Vorgaben durch untergesetzliche Rechtsnormen zu konkretisieren. Es ist Aufgabe und das originäre Recht der Bundestagsverwaltung, ggf. durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften für eine einheitliche Rechnungslegung durch alle Parteien zu sorgen.

2. Bewertung nach handelsrechtlichen Grundsätzen

Erforderlich ist zum Ersten, dass die Parteien ihr Vermögen nach einheitlichen Grundsätzen bewerten. Nur dann ist Vergleichbarkeit und damit eine Grundvoraussetzung für die Erfüllung des Transparenzgebotes des Grundgesetzes gegeben.

Über die weitere Frage, ob die Bewertung nach den handelsrechtlichen Anschaffungs-/Herstellungskosten oder nach dem Verkehrswert erfolgen sollte, hat die Kommission mit ihrem Gutachter unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Anhörung der Parteien beraten.[197] Die Kommission erkennt an, dass die Parteien bei einer rein handelsrechtlichen Bewertung in der Gefahr stehen, den Tatbestand der Überschuldung zu erfüllen. Gerade das ist ein tragender Grund dafür, dass einige Parteien ihr Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten bewerten, die höher sind als die Anschaffungs- und Herstellungskosten.[198] Ein weiterer Grund, von den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften abzuweichen, wäre, dass diese zu erheblichen stillen Reserven führen können. Das würde bei einer Bewertung nach dem Verkehrswert weitgehend verhindert und entspräche mehr dem Transparenzgebot. Andererseits würde eine jährliche Bewertung vor allem des Haus- und Grundvermögens nach dem Verkehrswert einen erheblichen Aufwand bedeuten. Eine jährliche Bewertung wäre angesichts schwankender Immobilienwerte auch wenig aufschlussreich. Die Kommission ist darauf bedacht, die Kosten für die Bewertung des Parteivermögens nicht unnötig aufzublähen. Um das zu erreichen, hat sie vor allem in zwei unterschiedlichen Fragen nach sachgerechten Lösungen gesucht, nämlich (1.) ab welchem Wert Vermögensgegenstände aktiviert (in die Vermögensrechnung aufgenommen) werden sollten und (2.) ob bzw. in welchen zeitlichen Abständen den Parteien die aufwendige Ermittlung des Verkehrswerts (vor allem) des Haus- und Grundvermögens und der Beteiligungen aufgebürdet werden sollte.

Diese Gesichtspunkte waren mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen für die Transparenz des Rechenschaftsberichts abzuwägen.[199]

Nach alldem empfiehlt die Kommission, dass die Parteien ihr Vermögen einheitlich nach handelsrechtlichen Vorschriften bewerten sollten. Um den dadurch bedingten Aufwand in Grenzen zu halten, sollten Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert von weniger als 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden. Sie brauchen dann nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden.

Ergänzend sollten die Parteien verpflichtet werden, in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht (§ 24 Abs. 8 PartG) regelmäßig alle fünf Jahre, bezogen auf das gleiche Rechnungsjahr, Verkehrswerte zu den beiden Vermögenspositionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ anzugeben. Durch die Angabe der Verkehrswerte trägt die Kommission dem berechtigten Anliegen der Parteien Rechnung, mit Blick auf notwendige Kreditbeschaffungen bei den Banken ausweisen zu können, dass sie trotz negativen Reinvermögens noch über finanzielle Reserven verfügen. Die Bewertung der beiden Positionen sollte nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes erfolgen. Falls sich dies, z. B. bei einer Beteiligung an nicht börsennotierten Aktiengesellschaften, als schwierig erweist, sollte in den Erläuterungen dargelegt werden, welche Annahmen und Methoden der Bewertung zugrunde gelegt wurden.

Da die derzeitige Bewertungspraxis der Parteien unterschiedlich ist, können sich aus der Umstellung auf ein einheitliches Bewertungsverfahren Probleme ergeben. Damit diese Umstellung bewältigt werden kann, sollte der Gesetzgeber eine angemessene Übergangsregelung vorsehen.

[197] Vgl. Streitferdt, Gutachten, 6.3

[198] Vgl. Streitferdt, Gutachten, 6.2 (am Ende)

[199] Vgl. Streitferdt, Gutachten, 6.3

48. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz festzulegen, dass die Parteien ihr Vermögen nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zu bewerten haben.
49. Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert von weniger als 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) sollten im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden; sie brauchen dann nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen zu werden.
50. Ergänzend zu der handelsrechtlichen Bewertung sollten die Parteien verpflichtet werden, in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht regelmäßig alle fünf Jahre, bezogen auf das gleiche Rechnungsjahr, Verkehrswerte für die beiden Vermögenspositionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ anzugeben. Die Bewertung dieser beiden Positionen sollte nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes erfolgen.
51. Angesichts der derzeit uneinheitlichen Praxis sollte der Gesetzgeber eine Übergangsregelung für die Parteien vorsehen, die ihre Bewertungsmethode umstellen müssen.

V. Streichung des Saldierungsgebotes

Bei den Einnahmen aus Vermögen und bei den Einnahmen aus Veranstaltungen, aus dem Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und aus sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit bestimmt das Parteiengesetz, dass der Reinertrag einzusetzen ist (§ 27 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 24 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 PartG).

Dieses Saldierungsgebot ist der rechtliche Hintergrund der Kontroverse darüber, ob die SPD Erträge aus ihrem Vermögen, insbesondere aus den Beteiligungen, die sie durch ihre Hamburger Medienholding DDVG hält, verrechnen durfte mit Aufwendungen im Zusammenhang mit ihrer neuen Parteizentrale in Berlin. Es ist nicht Aufgabe der Kommission, in der aktuellen Kontroverse Stellung zu beziehen. Sie hat Vorschläge für die künftige Rechtslage (de lege ferenda) zu unterbreiten.

Saldierungen sind sowohl nach den Vorschriften des Haushaltsrechts (§ 12 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz) als auch nach Handelsrecht (§ 246 Abs. 2 HGB) grundsätzlich verboten. Die letztgenannte Vorschrift lautet: „Posten der Aktivseite dürfen nicht mit Posten der Passivseite, Aufwendungen nicht mit Erträgen, Grundstücksrechte nicht mit Grundstückslasten verrechnet werden.“

Das Saldierungsgebot des § 27 Abs. 2 PartG ist eine Ausnahme von diesen allgemein geltenden Saldierungsverboten. Es wurde vor allem deshalb in das Parteiengesetz aufgenommen, um die relative Obergrenze des § 18 Abs. 5 S. 1 PartG gering zu halten. In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass die relative Obergrenze auch dann keine Rolle spielt, wenn die Einnahmen aus Vermögen unsaldiert mit Ausgaben für Vermögen in die „selbst erwirtschafteten Einnahmen“ mit einbezogen werden. Nach den Berechnungen des Gutachters Streitferdt könnte die relative Obergrenze sogar auf den Zuwendungserfolg der Parteien beschränkt werden, den sie allein aus den ihnen zugeflossenen Mitgliederbeiträgen und Spenden erzielen. Auch dann würde sich an der Verteilung der staatlichen Mittel auf die Parteien nichts Wesentliches ändern. Das haben die Schatzmeister der Parteien bei ihrer Anhörung bestätigt. Der wesentliche Grund für das Saldierungsgebot ist somit hinfällig.

Das Saldierungsgebot ist aber vor allem mit der Forderung nach Transparenz der Finanz-/Ertragslage der Parteien nicht vereinbar. Es führt dazu, dass wichtige Informationen über die Finanz-/Ertragslage einer Partei nicht öffentlich dargelegt werden. Es sollte aufgehoben werden.

52. Die Kommission empfiehlt, das Saldierungsgebot des Parteiengesetzes zu streichen, weil es der Forderung nach Transparenz der Finanz-/Ertragslage der Parteien zuwiderläuft.

VI. Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte

In Konsequenz der bisher behandelten Vorschläge empfiehlt die Kommission weitere Ergänzungen der Rechenschaftslegung der Parteien, die alle auf eine Verbesserung der Transparenz zielen. Diese sollen hier in Kurzform wiedergegeben werden. Wegen der Einzelheiten wird im Wesentlichen auf das Gutachten Streitferdt verwiesen. Dazu gehört u. a.:

(1) In die Aufwandsrechnung sollte eine zusätzliche Kategorie „Abschreibungen“ aufgenommen werden. Abschreibungen sollten für Gegenstände des Anlagevermögens planmäßig erfolgen. Bei Gegenständen des Vorratsvermögens sind außerplanmäßige Abschreibungen erforderlich, wenn Wertminderungen vorliegen.

(2) In die Aufwandsrechnung sollte eine zusätzliche Kategorie „Aufwendungen für Verluste aus Vermögen“ aufgenommen werden. Diese Position ist dann die Gegenposition zu der Position „Erträge aus Vermögen“ (zurzeit: „Einnahmen aus Vermögen“, § 24 Abs. 2 Nr. 4 PartG). Denn aus dem Vermögen einer Partei können sich sowohl Erträge als auch Verluste ergeben. Das Transparenzgebot und die aus Anlass des Beteiligungsvermögens des SPD geführte Diskussion um das Saldierungsgebot legen es nahe, eine solche Position mit aufzunehmen.[200]

(3) Die Kategorie „Finanzanlagen“ (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 I Nr. 3 PartG) in den Rechenschafsberichten der Parteien sollte aufgegliedert werden in eine Position „Beteiligungen“ und eine Position „sonstige Finanzanlagen“.

Bislang werden die Finanzanlagen undifferenziert ausgewiesen. Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz ist es für den Wähler und die konkurrierenden Parteien aber durchaus von Interesse, ob und in welchem Aus-

200 Ebenso Badura, Gutachten, S. 28

maß eine Partei ihr Vermögen dazu verwendet, sich an Unternehmen oder anderen Institutionen zu beteiligen, da eine solche Beteiligung nicht nur mit dem Ziel verfolgt werden kann, das Vermögen möglichst profitabel anzulegen, sondern damit Politik zu betreiben.[201]

Da die Parteien unterschiedlich und zum Teil nur begrenzt rechtsfähig sind, werden die Beteiligungen teilweise über Treuhandschaften gehalten, gleichwohl sind sie als Bestandteil des Partei-Vermögens anzusehen.

(4) Den Parteien sollte die Verpflichtung auferlegt werden, in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichts regelmäßig einen „Beteiligungsbericht“ zu erstatten.

In dem Beteiligungsbericht sollten alle Unternehmen und Institutionen, an denen eine Beteiligung besteht, mit Namen und Anschrift sowie die Höhe der Beteiligung aufgeführt werden. Ferner sollte das Nennkapital aller Unternehmen und das Jahresergebnis des jeweiligen Unternehmens, soweit es offenlegungspflichtig ist, angegeben werden. Wenn die Beteiligung über einen Treuhänder gehalten wird, ist auch der Treuhänder zu benennen. Darüber hinaus sollte auch über mittelbare Beteiligungen informiert werden. Die Möglichkeit zu solchen Erläuterungen ist den Parteien übrigens schon derzeit durch § 24 Abs. 8 PartG eröffnet.

(5) Die Kategorie „sonstige Einnahmen“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG) hat sich in der Vergangenheit als problematisch erwiesen. Sie wurde teilweise dazu benutzt, Einnahmen, deren wahre Herkunft man nicht offen legen wollte, zu verschleiern und in den ordnungsgemäßen Finanzkreislauf der Partei einzuschleusen.[202] Andererseits haben die Anhörungen ergeben, dass es ein praktisches finanztechnisches Bedürfnis gibt, eine „Restkategorie“ zu haben (derzeit: fünf Prozent der Summe der Einnahmen aus den Nrn. 1 bis 6 des § 24 Abs. 2 PartG), um Einnahmen zu erfassen, die in den anderen Kategorien des § 24 Abs. 2 PartG nicht eingeordnet werden können. Tatsächlich wird dieser Posten in den Rechenschaftsberichten der Parteien in der Regel nicht ausgeschöpft.[203]

Allerdings wäre es ein Gewinn an Transparenz, wenn die jetzige Grenze deutlich niedriger angesetzt würde. Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber prüfen, ob das Transparenzgebot es erfordert, größere Einzelposten dem Inhalt und der Höhe nach gesondert auszuweisen.

(6) Die Einbeziehung von Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften der Parteien wird zurzeit unterschiedlich gehandhabt.

Dazu zählen die jeweiligen Jugendorganisationen der Parteien, namentlich die Jungsozialisten der SPD, die Junge Union von CDU und CSU, die Grüne Jugend und die Jungen Liberalen. Daneben hat zum Beispiel die CDU gemäß § 38 ihres Statuts weitere Vereinigungen für besondere Personengruppen und „Wirkungskreise“, wie z. B. die Frauen-Union und die Mittelstandsvereinigung. Die SPD kennt etwa die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA) oder die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen (AsJ).

Die unterschiedliche Rechts- und Vermögensstellung dieser Organisationen nach den jeweiligen Parteisatzungen ist zu respektieren. Das steht einer einheitlichen Regelung und ihrer Einbeziehung in eine „Parteibilanz“ entgegen. So ist z. B. die Junge Union eine selbstständige Vereinigung mit Mitgliedern, von denen sie nach § 9 ihrer Satzung Mitgliedsbeiträge erhebt; diese Vereinigung hat Vermögen, über das die CDU als Partei nicht unmittelbar verfügen kann. Die Jungsozialisten hingegen bilden eine Arbeitsgemeinschaft innerhalb der SPD; sie haben keine eigenständige Mitgliedschaft, ihre Mitglieder sind die Mitglieder der SPD unter 35 Jahren, sie zahlen Mitgliedsbeiträge an die SPD.

Eine Einbeziehung und Zusammenfassung dieser unterschiedlichen Organisationen zu einer „Parteibilanz“ dürfte daher nicht zulässig sein. Sie ist auch nicht erforderlich. In den Erläuterungen des Rechenschaftsberichts sollte allerdings angegeben werden, welche Unterorganisationen in den Rechnungskreis aufgenommen sind. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber zu prüfen, wie – über die bisherige Praxis des pauschalen Ausweises hinaus – das Transparenzgebot besser erfüllt werden kann. Wenn diese Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften gesonderte öffentliche Mittel erhalten, sollten diese ausgewiesen werden.

(7) Für die gesamte Rechnungslegung sollte grundsätzlich das Prinzip des „true and fair view“ gelten. Das bedeutet, dass der Rechenschaftsbericht ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermitteln soll, wie das z. B. für den Jahresabschluss von Kapitalgesellschaften erforderlich ist (§ 264 Abs. 2 Satz 1 HGB). Für die Parteien sollte das entsprechend gelten, speziell im Hinblick auf den Ausweis ihrer Unternehmensbeteiligungen.

(8) Um eine möglichst eindeutige Berechnungsgrundlage für die staatliche Teilfinanzierung zu haben, verlangt die Bundestagsverwaltung in der Praxis, dass in den Zuwendungserfolg (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG) nur solche Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden aufgenommen werden, die der Partei in dem Bezugsjahr als Einzahlungen tatsächlich zugeflossen sind, also nicht auch offen stehende Forderungen.[204] Die Anhörung der Schatzmeister der Parteien hat ergeben, dass die Parteien nach diesem Zuflussprinzip verfahren. Es hat sich als zweckmäßig erwiesen. Diese Praxis sollte gesetzlich abgesichert werden. Deshalb sollte § 24 Abs. 5 PartG dahin gehend präzisiert werden, dass er die gesonderte Ausweisung der „als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen“ verlangt. Daraus folgt eine korrespondierende Änderung in § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG: Auch dort sollte auf die „Einzahlungen“ abgestellt werden.

---

201 Ebenso Badura, Gutachten S. 23

202 Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VI. 6.

203 Vgl. Klein, Gutachten, 3. Abschnitt, II. 1.

204 Vgl. Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 20 f.; Bundestagsdrucksache 14/4747, S. 23, S. 42; ferner Lohr, Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz, in: Die Wirtschaftsprüfung 2000, S. 1108 (1114).

(9) Dem Rechenschaftsbericht ist eine Zusammenfassung voranzustellen (§ 24 Abs. 6 PartG). Diese sollte – auch in der Sprache und Art der Darstellung – so gestaltet sein, dass auch ein Laie, der über keine spezifischen betriebswirtschaftlichen Kenntnisse verfügt, sich ein Bild über die Finanzlage der Partei machen kann. Um die Transparenz gerade der Zusammenfassung zu verbessern, sollten insbesondere neben den Zahlen für das Berichtsjahr die entsprechenden Zahlen des Vorjahres aufgeführt werden, sodass der Rechnungsverbund unmittelbar deutlich wird und überprüft werden kann.[205] Von Informationswert wäre u. a. auch, wenn in dieser Zusammenfassung die zehn größten Spenden in der Reihenfolge des Gesamtbetrags der Zuwendungen im Berichtsjahr mit Namen des Spenders aufgeführt würden.[206]

53. Die Kommission empfiehlt weitere gesetzliche Änderungen zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte:

- Dazu gehört die Ausweisung zusätzlicher Kategorien für Abschreibungen, für Aufwendungen für Verluste aus Vermögen, für Beteiligungen und sonstige Finanzanlagen.
- Die Parteien sollten verpflichtet werden, in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichts regelmäßig über ihre Beteiligungen zu berichten.
- Die Fünf-Prozent-Grenze für „sonstige Einnahmen“ sollte deutlich gesenkt werden.
- Die Rechenschaftsberichte sollten angeben, welche Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften (z. B. Jugendorganisationen) in den Rechnungskreis einbezogen sind. Der Gesetzgeber sollte prüfen, wie – über die bisherige Praxis des pauschalen Ausweises hinaus – das Transparenzgebot besser erfüllt werden kann.
- Bei den Zuwendungen sollte auf die tatsächlich zugeflossenen Mitgliedsbeiträge und Spenden abgestellt werden.
- Die gesamte Rechnungslegung sollte ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermitteln (Prinzip des „true and fair view“).
- Die dem Rechenschaftsbericht voranzustellende Zusammenfassung sollte verbessert werden (Angabe der Vergleichswerte des Vorjahres und der zehn größten Spenden).

[205] Vgl. Streitferdt, Gutachten, 5.7

[206] Diese Information bietet z. B. das Taschenbuch des Öffentlichen Lebens von Oeckl (vgl. Band 2000/2001, 50. Jahrgang, Fach L, S. 991)

VII. Prüfung der Rechenschaftsberichte durch die Wirtschaftsprüfer

1. Auswahl, Bestellung und Qualifikation der Wirtschaftprüfer

Zur Frage der Auswahl, Bestellung und Qualifikation der Wirtschaftsprüfer, die den Rechenschaftsbericht einer Partei prüfen und ihm ihr Testat geben, sind vielfältige Vorschläge unterbreitet worden. Sie reichen von einem „Bilanz-TÜV“ für Parteien, über eine unabhängige Kontroll-Kommission oder eine ähnliche Prüfbehörde bis zur Auswahl und Bestellung der Wirtschaftsprüfer durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages in Verbindung mit dem Bundesrechnungshof.

Die Kommission ist der Ansicht, dass Änderungen des Gesetzes durchaus erforderlich sind. Allerdings berücksichtigen die bisherigen Vorschläge nicht hinreichend, dass es einen gravierenden Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte innere Ordnung der Parteien darstellt (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG), wenn ihnen ohne zureichenden Grund eine Prüfung durch nicht von ihr bestimmte Dritte aufgezwungen wird. Es ist auch dem bisweilen verbreiteten Eindruck entgegenzutreten, dass die Parteien regelmäßig mit „ihren“ Wirtschaftsprüfern mit dem Ziel einer Verschleierung oder Verfälschung der wahren Finanzverhältnisse der Parteien zusammenarbeiteten. Die bekannt gewordenen Einzelfälle von Fehlverhalten bieten jedoch Anlass genug, das Rechtsverhältnis von Parteien und Wirtschaftsprüfern zu präzisieren.

Die Rechte und Pflichten der Wirtschaftsprüfer sind gesetzlich und durch berufsrechtliches Satzungsrecht geregelt. Insoweit sind für den Bereich des Handelsrechts die Standards zuletzt durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27. April 1998 weiterentwickelt worden. Daran sollte für die Rechnungsprüfung der Parteien angeknüpft werden.

a) Im PartG ist nicht geregelt, welchem Organ die Bestellung des Prüfers obliegt. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, dies festzulegen. In Betracht kommen nach Auffassung der Kommission zwei Möglichkeiten: der Vorstand oder die Mitglieder- bzw. Vertreterversammlung (d. h. auch Parteitage, § 9 Abs. 1 Satz 1 PartG). In der Praxis der Parteien werden die Prüfer auf Vorschlag des Schatzmeisters vom Parteivorstand bestellt. Streitferdt[207] schlägt vor, dass der Prüfer vom „Prinzipal“ der Partei bestellt werden soll, das seien deren Mitglieder. Deshalb solle die Mitgliederversammlung neben den internen Rechnungsprüfern gemäß § 9 Abs. 5 Satz 2 PartG auch die externen Prüfer bestellen. Die Schatzmeister der Parteien haben dies in ihrer Anhörung vor der Kommission als wenig praxisgerecht kritisiert, weil Parteitage mit einer solchen Personalauswahl überfordert seien; faktisch bestimmend seien ohnehin die Vorstände. Andererseits werden in der Wirtschaft – trotz vergleichbarer

[207] Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.3

praktischer Einwände – die Wirtschaftsprüfer durch die Hauptversammlung bestellt. Es ist nicht einzusehen, warum im Parteienrecht etwas anderes gelten soll. Die Kommission empfiehlt daher dem Gesetzgeber, die Bestellung der Wirtschaftsprüfer durch die Mitgliederversammlung vornehmen zu lassen.

b) § 31 PartG regelt, wer wegen der Gefahr von Loyalitäts- oder Interessenkonflikten nicht als Prüfer des Rechenschaftsberichts der Partei tätig werden darf. Die Ausschlussgründe sollten präzisiert und erweitert werden. Als Prüfer sollte ausgeschlossen sein, wer an der Führung der Bücher oder an der Aufstellung des Rechenschaftsberichts mitgewirkt hat (Verbot der Identität von Aufsteller und Prüfer). Funktionsträger der Partei sollten ebenso als Prüfer ausgeschlossen sein wie Führungspersonen oder Arbeitnehmer eines Unternehmens, an dem die Partei maßgeblich beteiligt ist. Die Gutachter Klein und Streitferdt[208] haben dazu Formulierungen ausgearbeitet, die sich etwa an § 319 HGB orientieren. Darauf kann verwiesen werden.

c) Ein wesentlicher Grund für Loyalitäts- und Interessenkonflikte kann aus einer langjährigen Tätigkeit für einen bestimmten Auftraggeber, hier aus einer längeren Zusammenarbeit zwischen Partei und Prüfer, entstehen. Die daraus erwachsende Erfahrung und genaue Kenntnis der Sachzusammenhänge ist positiv zu bewerten, sie birgt aber auch die Gefahr von Verkrustungen und Abhängigkeiten in sich. Insofern gilt für die Prüfung von Parteien nichts anderes als in anderen Rechtsgebieten. Im Bereich der Wirtschaft sind durch das erwähnte Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) die Ausschlussgründe dadurch verschärft worden, dass eine Pflichtrotation vorgeschrieben worden ist. Die Parteien sollten – über das KonTraG hinaus – verpflichtet sein, in bestimmten Zeitabständen die Wirtschaftsprüfergesellschaft zu wechseln (nicht nur den Wirtschaftsprüfer). Da jeder neue Prüfer einen gewissen, nicht unerheblichen Einarbeitungsaufwand hat, empfiehlt die Kommission einen Wechsel spätestens alle fünf Jahre.[209]

d) Die Anforderungen an die Qualifikation des Prüfers (§ 23 Abs. 2 PartG) sind sinnvoll und zweckmäßig. Die Kommission empfiehlt, sie dahin gehend zu ergänzen, dass auch eine Prüfung durch eine Buchprüfungsgesellschaft möglich ist.[210] Ohnehin korrekturbedürftig ist die Regelung über die persönlichen Pflichten des Wirtschaftsprüfers (§ 31 Abs. 2 PartG).[211]

[208] Vgl. Klein, Gutachten, 3. Abschnitt, V. 1. und § 18 Abs. 2 Satz 4 GE; Streitferdt, Gutachten, 10.4

[209] Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.4.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VIII. 4.

[210] Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.2

[211] Sie verweist auf § 168 des Aktiengesetzes. Diese Vorschrift ist schon seit längerer Zeit durch Artikel 2 des Bilanzrichtliniengesetzes vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2355 ff.) aufgehoben. Die in § 168 AktG bislang geregelte Verantwortlichkeit der Abschlussprüfer ist seitdem, leicht abgewandelt, in § 323 HGB normiert. Darauf wäre korrekterweise Bezug zu nehmen.

2. Umfang der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer

Der Umfang der Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer ist im Gesetz nur unzureichend geregelt. § 29 Abs. 1 PartG nennt in einem Zug die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer (§ 23 Abs. 2 Satz 1 PartG) und die durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages (§ 23 Abs. 3 PartG). Der Umfang der Prüfung auf den beiden Ebenen sollte klarer voneinander abgegrenzt werden.

Die Prüfung der Wirtschaftsprüfer sollte sich analog § 317 HGB darauf erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften und die Satzung der Partei beachtet worden sind.[212] Die Prüfung ist so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften oder gegen die Satzung bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden. Die Prüfung sollte sich auf die Bundespartei, auf ihre Landesverbände sowie in gewissem Umfang auf die nachgeordneten Gebietsverbände erstrecken. Nach bisherigem Recht konnte der Prüfer die Prüfung auf vier nachgeordnete Gebietsverbände seiner Wahl beschränken. Das ist angesichts des Umfangs einer Komplettprüfung (einschließlich der dadurch verursachten Kosten) vom Grundsatz her praxisgerecht, lässt allerdings größeren Raum für ggf. unentdeckt bleibende Unregelmäßigkeiten. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, die Zahl der in die Prüfung einzubeziehenden nachgeordneten Gebietsverbände zu erhöhen und zusätzlich eine Rotation vorzuschreiben.

Bislang nennt das Gesetz in § 30 Abs. 2 PartG lediglich den genauen Wortlaut des Prüfungsvermerks (Ergebnis der Prüfung, Testat). Der Prüfer versichert im Kern, dass auf der Basis seiner Erkenntnisse „der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des PartG entspricht“. Weitere inhaltliche Vorgaben zur Prüfung enthält das Parteiengesetz nicht. Das ist ein entscheidender Mangel der jetzigen Gesetzeslage. Aus der Vorschrift über den Inhalt des Prüfungsberichts ergibt sich ebenfalls nichts. Zu dessen Inhalt schreibt das Parteiengesetz nur vor: „Das Ergebnis der Prüfung ist in einem schriftlichen Prüfungsbericht niederzulegen.“ (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 PartG).

Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz eine Vorschrift aufzunehmen, die dem Wirtschaftsprüfer bestimmte Prüfungspflichten aufgibt. Diese sollten – korrespondierend dazu – zwingender Inhalt des Prüfungsberichts sein.

Gegenstand der Prüfung und zwingender Inhalt des Prüfungsberichts sollten insbesondere sein:

- eine Beschreibung und Beurteilung des Buchführungssystems und des internen Finanz- und Kontrollsystems der Partei;
- die Bestätigung des zutreffenden Zuwendungsausweises nach § 24 Abs. 5 PartG;
- Erläuterungen zu den einbezogenen Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften;

[212] Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.5

- eine Beschreibung und Beurteilung der Angemessenheit der Methoden zur Bewertung der wichtigsten Positionen in der Vermögensrechnung und Erläuterungen dazu, vor allem zu den Positionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“;
- Erläuterungen zu (etwaigen) Leistungsbeziehungen zwischen Parteien und Fraktionen, den parteinahen Stiftungen und anderen Umfeldorganisationen, einschließlich einer Beurteilung der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung;
- Erläuterungen zu Sachleistungen und Sachspenden an die Partei einschließlich einer Beurteilung der angemessenen Bewertung dieser „geldwerten“ Leistungen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Wirtschaftsprüfer verpflichtet sein sollte, mindestens diese Punkte zu prüfen, weil er ansonsten kein annähernd zutreffendes Bild von der Zuverlässigkeit der Buchführung und der einzelnen Bewertungsansätze hat, die sich schließlich in den Rechenschaftsberichten als Summe niederschlagen. Da es sich hier um die wesentlichen Inhalte seiner Prüfung handelt, sollten die jeweiligen Einzelergebnisse auch im Prüfungsbericht erläutert werden.

3. Vorlage des Prüfungsberichts an die mittelverwaltende Stelle

Der Prüfungsbericht ist nach geltendem Recht allein dem Vorstand der Partei zu übergeben (§ 30 Abs. 1 PartG). Weitere Adressaten sieht das Gesetz nicht vor. Das bedeutet: Nur der Kontrollierte selber erhält den Kontrollbericht, nicht aber der staatliche Kontrolleur. Der Bundestagspräsident erhält nur Kenntnis von dem Prüfungsvermerk (das sog. Testat), der auf dem Rechenschaftsbericht angebracht ist (§ 30 Abs. 3 PartG). Nähere wertvolle Informationen über die im Rechenschaftsbericht enthaltenden Angaben, vor allem zu den oben aufgeführten kritischen Positionen und Bewertungen, könnte er allein aus dem Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers entnehmen.

Die Kommission empfiehlt daher, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer dem Bundestagspräsidenten vorzulegen sind. Würden die Wirtschaftsprüfer zu der oben beschriebenen Prüfung und deren Erläuterung im Prüfungsbericht verpflichtet, wäre das eine geeignete Grundlage für ein abgestuftes Kontrollverfahren, bei der die Prüfung der Bundestagsverwaltung auf derjenigen der Wirtschaftsprüfer „aufsetzt“.

54. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Bestellung der Wirtschaftsprüfer durch die Mitgliederversammlung (Parteitag) zu erfolgen hat.

55. Zur Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten sollten die bisherigen Ausschlussgründe für Wirtschaftsprüfer präzisiert und in Anlehnung an § 319 HGB erweitert werden. Die Parteien sollten verpflichtet werden, spätestens alle fünf Jahre die Wirtschaftsprüfergesellschaft zu wechseln (Rotation).

56. Art und Umfang der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer sollten in Anlehnung an § 317 HGB präzisiert werden. Die Zahl der in die Prüfung einzubeziehenden nachgeordneten Gebietsverbände sollte erhöht und zusätzlich eine Rotation vorgeschrieben werden.

57. Den Prüfern sollten im Parteiengesetz bestimmte Prüfungspflichten aufgegeben werden. Diese Prüfungsgegenstände sollten – korrespondierend dazu – zwingender Inhalt des Prüfungsberichts sein. Dazu sollten mindestens gehören

    - eine Beschreibung und Beurteilung des Finanz- und Kontrollsystems der Partei,
    - die Bestätigung des zutreffenden Zuwendungsausweises (§ 24 Abs. 5 PartG),
    - Erläuterungen zu den einbezogenen Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften,
    - eine Beschreibung und Beurteilung der Angemessenheit der Methoden zur Bewertung der wichtigsten Positionen in der Vermögensrechnung („Haus- und Grundvermögen“, „Beteiligungen“),
    - Erläuterungen zu (etwaigen) Leistungsbeziehungen der Parteien zu Fraktionen, den parteinahen Stiftungen und anderen Umfeldorganisationen, einschließlich einer Beurteilung der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung,
    - Erläuterungen zu Sachleistungen und Sachspenden an die Partei einschließlich einer Stellungnahme zur angemessenen Bewertung dieser „geldwerten Leistungen.“

58. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer dem Bundestagspräsidenten vorzulegen sind. Das wäre eine geeignete Grundlage für ein abgestuftes Kontrollverfahren, bei der die Prüfung der Bundestagsverwaltung auf derjenigen der Wirtschaftsprüfer „aufsetzt“.

VIII. Politikfinanzierungsbericht

1. Ausgangslage

Die Parteien stehen immer wieder in der – teilweise pauschalen – Kritik, dass ihnen aufgrund von Querverbindungen zu anderen Organisationen und Institutionen im Bereich der Politik weitere Finanzmittel oder geldwerte Vorteile zukämen. Bestimmte Vorgänge werden mit dem Verdacht der verdeckten Parteienfinanzierung belegt. Insgesamt wird der Vorwurf erhoben, der gesamte Politikbereich sei zu teuer und überfinanziert. Die Kommission kann sich diesen Vorwürfen nicht anschließen, hält es aber für notwendig, die Finanzierung des Politikbereiches transparent zu gestalten und so ungerechtfertigtes Misstrauen abzubauen.

a) Es ist zu differenzieren:

(1) Richtig ist, dass die Parteien in Beziehung zu verschiedenen Organisationen, Vereinigungen und Einrichtungen in ihrem Umfeld stehen. Diese können je nach Satzungslage entweder ein unselbstständiger Teil ihrer selbst oder als selbstständige Einrichtung außerhalb der Partei angesiedelt sein. Sie stehen – mehr oder weniger – den politischen Zielen der Parteien nahe und nehmen insbesondere wichtige Aufgaben im Bereich der politischen Meinungsbildung wahr.

Zum Kreis dieser „Unter-, Neben- oder Hilfsorganisationen“ oder auch nur nahe stehenden Institutionen gehören zunächst die jeweiligen Jugendorganisationen der Parteien, außerdem die weiteren Vereinigungen für besondere Personengruppen und „Wirkungskreise“, wie sie etwa in § 38 des Parteistatuts der CDU genannt sind, z. B. die Frauen-Union oder die Mittelstandsvereinigung der CDU. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Einrichtungen, die im weitesten Sinne im Bereich der politischen Bildung tätig sind und die dabei teilweise zu einer bestimmten Partei tendieren. Die Bezeichnungen sind unterschiedlich („Akademie“, „Bildungswerk“, „Bildungszentrum“, o. Ä.).

Um diesen Bereich der Organisationen und Vereinigungen im Umfeld der politischen Parteien trotz aller Unterschiede kurz bezeichnen zu können, wird nachfolgend der Begriff „Umfeldorganisationen“ verwandt. Diese Organisationen können staatliche Mittel in unterschiedlicher Höhe und aus unterschiedlichen Haushaltsansätzen verschiedener Ressorts erhalten (z. B. aus dem Bundesjugendplan, aus Mitteln des Auswärtigen Amtes, u. a.). Die Vielfalt ist groß. Es fehlt der Gesamtüberblick über den Umfang und die Verteilung der Mittel.

(2) Eine besondere Stellung haben die parteinahen Stiftungen der größeren politischen Parteien (Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung). Sie leisten wichtige Arbeit u. a. im Bereich der politischen Bildung, der Studienförderung, der politischen Forschung und der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklung. Das BVerfG hat zur Abgrenzung zwischen den Parteien und parteinahen Stiftungen das Wesentliche gesagt.[213]

(3) Eine indirekte Form der Politikfinanzierung ist die steuerliche Subventionierung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien. Hier finanziert der Staat mittelbar die Parteien. Der Kommission ist bekannt, dass Gesamtdaten dazu nicht vorliegen.[214] Sie hält aber Schätzungen für möglich.

(4) Von allen vorstehenden Formen der Politikfinanzierung deutlich zu unterscheiden sind schließlich die Bereiche, die zum Kernbereich der Politik und der Verfassungsordnung gehören. Dazu zählen insbesondere die Finanzierung der Fraktionen und die Entschädigung der Abgeordneten, letztere einschließlich ihrer Mitarbeiter. Auch sie sind immer wieder dem pauschalen Vorwurf ausgesetzt, „die Politiker“ seien bei der Bewilligung von staatlichen Mitteln für ihr unmittelbares Tätigkeitsfeld großzügig, der gesamte Politikbereich sei zu teuer.

b) Die Kommission verkennt nicht, dass ihr Auftrag sich darauf beschränkt, Vorschläge für Verbesserungen im Recht der Parteienfinanzierung zu unterbreiten. Die Finanzierung der Umfeldorganisationen, der Stiftungen und der parlamentarischen Arbeit gehören nicht dazu.

Andererseits sind gerade die finanziellen Beziehungen der Parteien zu den Umfeldorganisationen, die Kooperation mit den parteinahen Stiftungen und die Nähe zu der Arbeit der Fraktionen und der Abgeordneten immer wieder Gegenstand der Kritik. Es stellt sich die Frage, ob und wie eine bessere Transparenz über den beschriebenen Bereich der Politikfinanzierung erzielt werden kann.

Die Kommission sieht die angedeutete Problematik und gibt daher eine zusätzliche Empfehlung.[215]

2. Mehr Transparenz durch einen „Politikfinanzierungsbericht“

Nach Auffassung der Kommission wäre es verfehlt, eine Lösung darin zu suchen, den gesamten oben beschriebenen Bereich pauschal der Rechenschaftspflicht nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu unterwerfen. Die Fraktionen als Teilgliederungen der Parlaments haben öffentlich Rechenschaft zu geben (§ 52 Abs. 1 AbgG) und unterliegen der Kontrolle des Bundesrechnungshofs (§ 53 AbgG). Die parteinahen Stiftungen unterliegen ebenfalls der externen Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofs. Für die Umfeldorganisationen dürfte es – schon wegen der Vielfalt der Erscheinungsformen – schwer fallen, eindeutige Kriterien festzulegen, damit sie einer Partei im Sinne einer gemeinsamen Rechnungslegung „zugeordnet“ werden können. Es ist überdies ausgeschlossen, den Parteien oder den selbstständigen Organisationen vorzuschreiben, welche Organisationsform sie zu wählen haben. Das würde jedenfalls gegen die grundrechtlich geschützte Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1 GG) und die Staatsfreiheit der Parteien (Artikel 21 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG) verstoßen.

Die Kommission empfiehlt daher, keine Lösung durch Änderungen im Umfang der Rechnungslegung nach dem Parteiengesetz zu suchen. Die Kommission unterbreitet vielmehr eine alternative Empfehlung:

Die Bundesregierung sollte gesetzlich verpflichtet werden, in bestimmten zeitlichen Abständen einen „Politikfinanzierungsbericht“ vorzulegen, in dem das Gesamtvolumen der staatlichen Finanzmittel mit allen Haushaltsansätzen, allen Einzelzuweisungen und allen Empfängern solcher Leistungen im Bereich der Politikfinanzierung dargestellt wird.

---

213 Vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83 –, BVerfGE 73, 1 (31 ff.), ferner Günther/Vesper, ZRP 1994, 289 (290 f.)

214 Vgl. den Bericht der Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, III. E., S. 31 f.

215 Vgl. zu den parteinahen Stiftungen bereits die Weizsäcker-Kommission, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 10, 36

Derzeit gibt es für die breite Öffentlichkeit keine Übersicht, welche Einrichtungen in welcher Höhe aus welchen Haushaltsansätzen staatliche Mittel erhalten.[216] Ein auch in der Darstellung übersichtlicher und verständlicher Bericht darüber, welche staatlichen oder nicht staatlichen Institutionen in welchem Umfang staatliche Mittel erhalten, wäre ein entscheidender Gewinn an Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung. Ähnliche Berichtspflichten gibt es auf Bundesebene derzeit schon zu vielen anderen Politikfeldern.[217]

Es bedürfte genauer Festlegung, welche Organisationen und Institutionen durch einen solchen „Politikfinanzierungsbericht“ erfasst werden sollten. Ebenso wäre genauer abzugrenzen, was Politikfinanzierung beinhaltet. Die Kommission möchte hier nur Hinweise geben. Unter Politikfinanzierung versteht die Kommission zum einen die staatlichen Finanzleistungen für Kernbereiche politischer Arbeit wie die Parteien, Fraktionen und Abgeordnete einschließlich ihrer Mitarbeiter. Darüber hinaus gehören nach Ansicht der Kommission die Stiftungen und Umfeldorganisationen dazu, soweit sie im Bereich der politischen Meinungsbildung und der politischen Bildung tätig sind. Einzubeziehen wäre auch die indirekte Politikfinanzierung durch steuerliche Subventionierung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien.

Gegenstand, Verfahren und Zuständigkeiten eines solchen Politikfinanzierungsberichts sollten – soweit erforderlich – gesetzlich abgesichert und geregelt werden. Ein solcher Bericht sollte im Abstand von fünf Jahren erstellt werden. Mit der Zusammenstellung des Daten- und Zahlenmaterials sollte sinnvoller Weise das allgemein für den Haushalt zuständige Bundesministerium für Finanzen beauftragt werden. Der Bericht sollte dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zur Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache und zur Behandlung durch den Deutschen Bundestag vorlegt werden.

Diese Empfehlung bezieht sich, da der vorliegende Bericht an den Deutschen Bundestag gerichtet ist, auf die Bundesebene. Doch sollten die Länder sich ähnlichen Überlegungen nicht verschließen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sei ausdrücklich betont: Diese Empfehlung zielt nicht darauf ab, eine Kürzung der Finanzmittel für die Vielzahl der im weiteren Politikumfeld tätigen Organisationen und Einrichtungen oder etwa für die Fraktionen und Abgeordneten anzustoßen. Ziel dieser Empfehlung ist die Herstellung von Transparenz für Gesetzgeber und Öffentlichkeit durch eine – bislang so nicht verfügbare – übersichtliche Zusammenstellung aller öffentlichen Finanzleistungen für den beschriebenen Bereich. Zugleich würde ein solcher Gesamtüberblick den Gesetzgeber und die politisch Verantwortlichen in die Lage versetzen, die Angemessenheit des Einsatzes staatlicher Mittel besser zu beurteilen und ihre Verteilung effektiver zu gestalten.

59. Die Kommission empfiehlt, die Bundesregierung gesetzlich zu verpflichten, in bestimmten Zeitabständen dem Deutschen Bundestag einen „Politikfinanzierungsbericht“ vorzulegen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, welche Organisationen und Institutionen erfasst werden.

Vierter Abschnitt: Das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren der mittelverwaltenden Stelle

I. Zuständige Stelle

Es wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob es bei der Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages als mittelverwaltender Stelle nach dem Parteiengesetz verbleiben soll. Das gilt insbesondere für die Prüfung der Rechenschaftsberichte und die Entscheidung über einen Anspruchsverlust oder über Sanktionen.

Diese Überlegungen haben ihre Ursache in der politischen und rechtlichen Doppelfunktion des Präsidenten des Deutschen Bundestags. Einerseits obliegt ihm in seiner Funktion als Repräsentant des ganzen Parlaments eine überparteilich-neutrale Amtsführung. Auch in seiner Eigenschaft als Leiter der Behörde „Deutscher Bundestag“ hat er Verwaltungsentscheidungen allein nach Recht und Gesetz zutreffen. Andererseits gehört die Person, die das Amt bekleidet, einer politischen Partei an. Trifft der Bundestagspräsident als mittelverwaltende Behörde nach dem Parteiengesetz Entscheidungen, die einer anderen Partei nachteilig sind, oder sieht er umgekehrt von einer Sanktion ab, weil er einen Rechtsverstoß für nicht gegeben ansieht, kann dies zu dem Vorwurf führen, seine Entscheidung sei parteipolitisch motiviert.

In der Diskussion, ob die Aufgabe der mittelverwaltenden Stelle ganz oder teilweise einer anderen Institution oder Einrichtung übertragen werden sollte, sind verschiedene Vorschläge unterbreitet worden. Teilweise wird angeregt, die Zuständigkeit auf den Bundesrechnungshof zu übertragen oder diesen zumindest in das Verfahren mit einzubeziehen. Nach anderer Ansicht sollte die Prüfung der Rechenschaftsberichte durch ein richterliches Gremium oder durch eine besondere, unabhängige Kontroll-Kommission erfolgen. Schließlich wird die Einrichtung eines „Bilanz-TÜV“ für Parteien vorgeschlagen. Die Wirtschaftsprüferkammer könne als Berufsverband neutrale Obergutachter bestellen oder eine eigene „Kontrollinstanz der Kontrolleure“ bilden.

---

[216] Vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 14/4019, S. 10 ff.: Antwort der Bundesregierung (Staatssekretärin Brigitte Zypries, BMI) vom 11. August 2000 auf eine schriftliche Frage des Abgeordneten Jürgen Koppelin (Haushaltsmittel für fünf politische Stiftungen in den Jahren 1998 und 1999)

[217] Aus jüngerer Zeit seien als Beispiele erwähnt: der Jahresbericht 2000 zum Stand der Deutschen Einheit (Bundestagsdrucksache 14/4129 vom 26. September 2000), der Rentenversicherungsbericht 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4730 vom 24. November 2000), der Altenbericht (Bundestagsdrucksache 14/5130 vom 19. Januar 2001), der Agrarbericht 2001 (Bundestagsdrucksache 14/5326 vom 14. Februar 2001), der Tierschutzbericht 2001 (Bundestagsdrucksache 14/5712 vom 29. März 2001).

Die Kommission hat diese Vorschläge erwogen und ihre Vor- und Nachteile bewertet.

Am häufigsten wird der Vorschlag genannt, die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien dem Bundesrechnungshof zu übertragen. Der Bundesrechnungshof prüft nach Artikel 114 Abs. 2 GG die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Haushalts und der Wirtschaftsführung des Bundes. Die Parteien gehören dagegen nicht zum staatlichen Bereich. Sie sollen staatsfern sein. Das unterscheidet sie von den Fraktionen des Deutschen Bundestages, deren Rechnungslegung vom Bundesrechnungshof geprüft wird. Der Bundesrechnungshof scheidet deshalb als Kontrollinstanz für die Rechenschaftsberichte der Parteien aus.

Die Übertragung der Aufgabe auf ein richterliches Gremium hält die Kommission ebenfalls nicht für sinnvoll. Ein oberstes Bundesgericht, etwa das Bundesverwaltungsgericht, damit zu betrauen, erscheint schon mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 GG) verfassungsrechtlich bedenklich, weil es sich bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte um originäre Verwaltungstätigkeit handelt, gegen die ihrerseits Rechtsschutz durch Gerichte möglich sein muss. Der Vorschlag, ein „richterliches Gremium" oder eine besondere „unabhängige Kommission" mit der Aufgabe zu betrauen, wirft eine Vielzahl weiterer Fragen auf, namentlich wie und durch wen die Mitglieder des Gremiums ausgewählt werden, wo es organisatorisch angesiedelt sein soll, welche Kompetenzen und Befugnisse es haben soll und welche sächliche und weiter gehende personelle Ausstattung dafür bereit zu stellen ist.

Die Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten hat nur beratende Funktion, keine Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse und sollte sie auch nicht haben. Im Übrigen wären weder die Kommission noch das Bundespräsidialamt personell und sächlich dafür ausgestattet, diese Aufgabe zu übernehmen.

Andere bereits vorhandene Institutionen drängen sich nicht auf. Es bliebe die Möglichkeit, eine neue Kontrollbehörde zu schaffen, etwa eine zentrale Stelle wie die „Federal Election Commission (FEC)" in den USA oder die „Commission Nationale des Comptes de Campagne et de Financement Politique (CCFP)" in Frankreich. Das hält die Kommission wegen des damit verbundenen sächlichen und personellen Aufwandes nicht für wünschenswert.

Nach Abwägung aller Gesichtspunkte ist die Kommission der Auffassung, dass der Bundestagspräsident die am besten geeignete Institution ist, die Aufgabe der mittelverwaltenden Stelle im Sinne des Parteiengesetzes wahrzunehmen. Dem Bundestagspräsidenten obliegen nach der Neubestimmung zahlreicher Prüfungspflichten für die Wirtschaftsprüfer noch folgende wesentliche Aufgaben: eine Kontrolle („Supervision") der Rechenschaftsberichte der Parteien auf der Grundlage der ihm vorzulegenden Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer, die Festsetzung der staatlichen Mittel und die Verhängung eventueller Sanktionen. Um den jeweiligen Amtsinhaber von vornherein von Entscheidungen zu entlasten, die Anlass für politisch motivierte Kritik sein könnten, sollten dem Bundestagspräsidenten nur gesetzlich gebundene Entscheidungen aufgegeben werden. Die Vorschriften über das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren sollten deshalb daraufhin überprüft und ggf. präzisiert werden, dass sie nach Möglichkeit (auf der Rechtsfolgenseite) keine Ermessensentscheidungen eröffnen und auch (auf der Tatbestandsseite) keine unbestimmten Rechtsbegriffe enthalten, die Auslegungs- oder Entscheidungsspielräume eröffnen.

60. Die Kommission empfiehlt nach Prüfung anderer Vorschläge, an der Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages als mittelverwaltender Stelle im Sinne des Parteiengesetzes festzuhalten.

61. Um den jeweiligen Amtsinhaber von vornherein von Entscheidungen zu entlasten, die Anlass für politisch motivierte Kritik sein könnten, sollten dem Bundestagspräsidenten nach Möglichkeit nur gesetzlich gebundene Entscheidungen auferlegt sein. Die Vorschriften über das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren sollten daraufhin überprüft und ggf. präzisiert werden.

II. Vereinfachung des Verfahrens

Das derzeitige Antrags- und Festsetzungsverfahren ist unnötig kompliziert. Das liegt zum Teil an zu kurzen gesetzlichen Fristen und überflüssigen formellen Verfahrensschritten. Dementsprechend werden in beiden von der Kommission eingeholten juristischen Gutachten umfangreiche Vorschläge zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens der Bundestagsverwaltung unterbreitet.[218] Sie stellen – aus dem Gesamtkonzept des jeweiligen Gutachtens folgend – in sich stimmige geschlossene Systeme dar. Auf sie sei an dieser Stelle insgesamt verwiesen.

Die Kommission hält folgende Änderungen für erforderlich.

1. Einheitlicher Antrag auf staatliche Leistungen

Ein Beispiel für einen solchen überflüssigen Verfahrensschritt ist das Nebeneinander eines eigenständigen Antrags auf Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel und eines Antrags auf Abschlagzahlungen. Es leuchtet nicht ohne weiteres ein, warum in der Beantragung von Abschlagszahlungen nicht zugleich der Wille zur endgültigen Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel enthalten sein soll. Wohl deshalb ist es in der Vergangenheit immer wieder vorgekommen, dass einzelne Parteien es versäumt haben, den Antrag auf endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel binnen der Ausschlussfrist des § 19 Abs. 1 PartG zu stellen.[219]

218 Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, IV. und V.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VIII.

219 Vgl. den Bericht der Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 28

Die daran anknüpfende Rechtsfolge, der Verlust eines ganzen Jahresbetrages an staatlichen Mitteln, der in der Regel etwa ein Drittel der Jahreseinnahmen einer Partei ausmacht, kann bei einer Partei, die einen laufenden Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten hat, zu existenziellen Schwierigkeiten führen. Auch von daher erscheint die Regelung überzogen und unangemessen.

Zuletzt war es im Fall der FDP streitig, ob diese Partei bezogen auf das Rechnungsjahr 1996 einen ordnungsgemäßen Antrag auf endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel eingereicht und damit die formellen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt hatte. Daraufhin hat das Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich entschieden, dass die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel nach § 19 Abs. 1 PartG nicht davon abhängt, dass eine Partei, die die Gewährung von Abschlagszahlungen gemäß § 20 Abs. 2 PartG beantragt, einen weiteren Antrag auf endgültige Festsetzung stellt.[220] Dieses Urteil entspricht der Empfehlung der Vorgänger-Kommission, die vorgeschlagen hatte, das Parteiengesetz dahin gehend zu ändern, dass die beiden unterschiedlichen Anträge durch einen einheitlichen Antrag auf staatliche Leistungen ersetzt werden sollten.[221] Danach wäre mit jedem Antrag auf staatliche Leistungen, der vor dem 30. September des jeweils laufenden Jahres gestellt wird, zugleich die Auszahlung von Abschlagszahlungen als auch die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Leistungen insgesamt beantragt. Die Kommission erneuert diese Empfehlung. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sollte für den Gesetzgeber ein zusätzlicher Grund sein, das Parteiengesetz entsprechend zu ändern.

2. Vereinfachung des Antrags- und Festsetzungsverfahrens

Nach derzeitiger Gesetzeslage erfolgt die Festsetzung der Höhe der staatlichen Mittel zum 1. Dezember des laufenden Jahres (§ 19 Abs. 2 PartG). Liegt der Rechenschaftsbericht des Vorjahres, der für die Berechnung des auf dem Zuwendungsaufkommen beruhenden Finanzierungsanteils (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG) maßgeblich ist, bis dahin nicht vor, erfolgt zunächst eine vorläufige Festsetzung auf der Basis des zuletzt vorgelegten Rechenschaftsberichts. Dieser vorläufigen Festsetzung folgt nach Ablauf der Einreichungsfrist für den Rechenschaftsbericht des vorangegangenen Jahres zum 31. Dezember des laufenden Jahres die endgültige Festsetzung der Mittel, bei Versäumung der Frist ohne Berücksichtigung des sich nach dem Zuwendungsaufkommen errechneten Anteils (§ 19 Abs. 4 PartG). In der Praxis gelingt es nie allen Parteien, ihre Rechenschaftsberichte rechtzeitig vorzulegen, sodass die als Ausnahmefall gedachte zweistufige Festsetzung zum Regelfall geworden ist. Daher sollte § 19 PartG so geändert werden, dass eine vorläufige Mittelfestsetzung entfällt und stattdessen eine endgültige Festsetzung in einem Schritt erfolgen kann. Dabei könnte die letztmalige Einreichungsfrist (31. Dezember des folgenden Jahres, also des zweiten, dem Rechnungsjahr folgenden Jahres) ohne Nachteile für die Parteien vorverlegt werden.

Die Kommission empfiehlt, das zweistufige Festsetzungsverfahren abzuschaffen und stattdessen ein Verfahren mit folgenden Eckpunkten vorzusehen:

- Die Parteien reichen bis zum 30. September des laufenden Jahres einen (einheitlichen) Antrag auf staatliche Leistung, der sowohl die Funktion des bisherigen Festsetzungsantrags wie auch die des bisherigen Antrags auf Abschlagszahlung umfasst, sowie den Rechenschaftsbericht des Vorjahres ein.
- Die Bundestagsverwaltung trifft zum 28. Februar des folgenden Jahres abschließend die Entscheidung über die Mittelfestsetzung.
- Sofern ein Rechenschaftsbericht nicht rechtzeitig eingereicht werden konnte oder ein rechtzeitig eingereichter Rechenschaftsbericht nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht, kann der Präsident des Bundestages die Frist aus besonderen Gründen jeweils um bis zu drei Monate verlängern.
- Die säumige Partei verliert ihren Anspruch auf staatliche Leistung,
  - wenn sie bis zum 30. September des laufenden Jahres keinen Antrag auf staatliche Leistung gestellt hat oder
  - wenn sie bis zu diesem Datum keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat und auch keine Fristverlängerung beantragt hat oder
  - wenn sie nicht innerhalb einer ihr eingeräumten Nachfrist einen mit Mängeln behafteten Rechenschaftsbericht nachbessert.
- Die Jahresabschlusszahlung wird jeweils im März des Folgejahres ausgezahlt. An die Stelle der bisher in der Regel im Januar ausgezahlten Jahresabschlusszahlung tritt eine vierte Abschlagszahlung für das Vorjahr.

Diese Empfehlung entspricht den Vorschlägen der Herzog-Kommission[222] und denjenigen des Bundesrechnungshofs an die jetzige Kommission.

62. Die Kommission empfiehlt, auf die nach bisheriger Gesetzeslage erforderliche doppelte Antragstellung (auf Abschlagszahlungen und auf endgültige Festsetzung) zu verzichten; es sollte nur noch ein einheitlicher Antrag auf staatliche Leistungen verlangt werden.

63. Das bisherige zweistufige Festsetzungsverfahren (mit zunächst vorläufiger und späterer endgültiger Festsetzung) sollte abgeschafft und ein einheitliches Antrags- und Festsetzungsverfahren vorgesehen werden.

[220] BVerwG, Urteil vom 17. Mai 2000 - 1 C 1.00 -, NJW 2000, 3728 = DVBl. 2000, 1465 = DÖV 2001, 82; Vorinstanzen: OVG NRW, Urteil vom 4. Mai 1999 - 5 A 5682/97 -, DVBl. 1999, 1372 = NVwZ 2000, 336 (m. Anm. Bäcker) und VG Köln, Urteil vom 19. November 1997 - 23 K 11387/96 -, NWVBl. 1998, 163

[221] Vgl. Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 28

[222] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29

III. Umfang der Prüfung der mittelverwaltenden Stelle

Der Rechenschaftsbericht muss von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den §§ 29 bis 31 PartG geprüft werden (§ 23 Abs. 2 Satz 1 PartG). Der Bundestagspräsident prüft, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des 5. Abschnittes entspricht (§ 23 Abs. 3 Satz 1 PartG). Daraus und aus der unterschiedslosen Erwähnung beider Prüfungen (nach § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3) in § 29 Abs. 1 PartG muss nach Ansicht der Kommission geschlossen werden, dass das Parteiengesetz in seiner derzeitigen Fassung davon ausgeht, dass beide Prüfungen in Umfang und Intensität gleich sind.

Die Praxis der Bundestagsverwaltung sieht dagegen anders aus. Tatsächlich beschränkt sich die Bundestagsverwaltung zum einen auf eine formale Ordnungsmäßigkeitsprüfung und zum anderen – hinsichtlich der materiellen Angaben in den Rechenschaftsberichten – auf eine Schlüssigkeitsprüfung. Das bedeutet im Einzelnen, dass die Bundestagsverwaltung untersucht, ob Widersprüche zwischen einzelnen Positionen der Rechenschaftsberichte oder zwischen diesen und vorhandenen amtlichen Unterlagen bestehen, auch ob Lücken oder Unrichtigkeiten vorliegen. Materiell prüft die Bundestagsverwaltung, ob die von ihr selbst errechneten staatlichen Mittel zutreffend ausgewiesen sind. Schließlich wird sie tätig, wenn sie von Dritten auf mögliche inhaltliche Fehler der Rechenschaftslegung aufmerksam gemacht wird. Bei einem von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testierten Rechenschaftsbericht (§ 30 PartG) setzt sie jedoch grundsätzlich dessen inhaltliche Richtigkeit voraus. Insgesamt kann die von der Bundestagsverwaltung praktizierte Prüfung als eine Art „Supervision“ bezeichnet werden.

Die Bundestagsverwaltung führt zur Rechtfertigung ihrer Prüfungspraxis und gegen eine Erweiterung ihrer Prüfungspflichten vor allem verfassungsrechtliche Gründe an. Wegen des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien solle sich die Einwirkung des Staates auf das Notwendigste beschränken. Das PartG habe daher die Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Rechenschaftsberichte in erster Linie den Wirtschaftsprüfern übertragen. Zu einer umfangreicheren Kontrolle sei sie außerdem weder sächlich noch personell in der Lage.

Nach Ansicht der Kommission ist die Gesetzesauslegung der Bundestagsverwaltung nicht zwingend. Auch der Hinweis auf die Staatsfreiheit der Parteien dürfte kein taugliches Argument sein. Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist nur ein Teilaspekt des verfassungsrechtlichen Status der Parteien; er besagt in seinem Kern, dass die Parteien, um ihre Funktion im politischen Willensbildungsprozess wahrnehmen zu können, nicht Teil des Staates und nicht von ihm abhängig sein dürfen. Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist aber nicht geeignet, einen ausdrücklichen Verfassungsauftrag wie das Transparenzgebot des Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG und die danach erforderliche Kontrolle der Rechnungslegung der Parteien zurückzudrängen.

Zuzustimmen ist allerdings dem Hinweis der Bundestagsverwaltung, dass sie derzeit sächlich wie personell nicht in der Lage ist, eine weiter gehende Prüfung als die derzeit praktizierte „Supervision“ auszuüben. Auch deshalb stellt sich de lege ferenda die Frage, ob die Bundestagsverwaltung mit entsprechendem sächlichen und personellen Aufwand in die Lage versetzt werden soll, eine „Vollprüfung“ der Rechenschaftsberichte vornehmen zu können. In Übereinstimmung mit den Gutachtern Klein und Morlok hält die Kommission einen anderen Weg für sinnvoller. Die Kommission empfiehlt, das Parteiengesetz dahin gehend zu ändern, dass der Umfang der Prüfung des Bundestagspräsidenten einerseits und die Aufgaben der Wirtschaftsprüfer andererseits im Sinne eines Stufenverhältnisses gegeneinander abgegrenzt und eindeutig geregelt werden.

Umfang und Intensität der Prüfung können zwischen den Wirtschaftsprüfern und der Bundestagsverwaltung in der Weise arbeitsteilig abgeschichtet werden, dass der Schwerpunkt der Prüfung bei den Wirtschaftsprüfern liegt. Ihnen kann und sollte wegen ihres betriebswirtschaftlichen Sachverstandes der Hauptteil der Prüfarbeit übertragen werden. Aufgrund ihrer berufsrechtlichen Pflichten, ergänzt durch die (hier vorgeschlagenen) besonderen Pflichten nach dem Parteiengesetz, ist hinreichend gesichert, dass sie eine ordnungsgemäße Prüfung durchführen, die darauf angelegt ist, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften oder gegen die Satzung erkannt werden. Das setzt allerdings voraus, dass ihnen Gegenstand, Umfang und Intensität der Prüfung – wie oben vorgeschlagen[223] – präzise vorgegeben werden. Dazu gehört insbesondere, dass ihnen besondere Prüfungspflichten zwingend aufgegeben werden, die sich im Prüfungsbericht niederschlagen müssen. Die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer sind dem Bundestagspräsidenten vorzulegen. Auf dieser Prüfung kann dann die Kontrolle der Bundestagsverwaltung aufbauen. In diesem Sinne muss die Bundestagsverwaltung auch personell in die Lage versetzt werden, die Rechenschaftsberichte der Parteien und die von den Wirtschaftsprüfern durchgeführte Prüfung fachlich, d. h. auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht, nachvollziehen und beurteilen zu können.

Umfang und Intensität der Prüfung durch die mittelverwaltende Stelle sollten klar und eindeutig gesetzlich festgelegt werden, also vorzugsweise im Parteiengesetz selbst. Um das Gesetz nicht zu sehr mit Einzelheiten zu belasten, gleichzeitig aber eine einheitliche Rechnungslegung der Parteien zu erreichen, wäre alternativ oder zusätzlich daran zu denken, dass der Präsident des Deutschen Bundestages als zuständige Behörde Ausführungsvorschriften erlässt. Nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts ist er ohnehin befugt, normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften zur Regelung des Verfahrens vor seiner Behörde zu erlassen. Doch mag es sinnvoll sein, dies durch eine Vorschrift im Parteiengesetz ausdrücklich abzusichern.

In solchen Ausführungsvorschriften könnten detaillierte Vorgaben für eine einheitliche Rechnungslegung der Parteien und deren Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer

223 Vgl. Dritter Abschnitt, VII. 2.

festgelegt werden.[224] Diese Ausführungsvorschriften sollten in geeigneter Weise veröffentlicht werden. Es ist zu kritisieren, dass die Parteien ihrer Pflicht zur Rechnungslegung im Einzelnen auf jeweils eigene, unterschiedliche Weise nachkommen.[225] Es ist Aufgabe der Bundestagsverwaltung, auf eine einheitliche Rechnungslegung hinzuwirken. Der Erlass von Ausführungsvorschriften ist dazu ein geeignetes Mittel.

64. Die Kommission empfiehlt, das Parteiengesetz dahin gehend zu ändern, dass der Umfang der Prüfung des Bundestagspräsidenten und die Aufgaben der Wirtschaftsprüfer im Sinne eines Stufenverhältnisses gegeneinander abgegrenzt werden. Der Schwerpunkt der Prüfung sollte bei den Wirtschaftsprüfern liegen. Voraussetzung dafür ist, dass ihnen – wie oben vorgeschlagen – Gegenstand und Umfang der Prüfung sowie besondere Prüfungspflichten präzise vorgegeben werden. Auf der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer kann dann die Kontrolle der Bundestagsverwaltung aufbauen. Der Präsident des Deutschen Bundestages sollte durch den Erlass von Ausführungsvorschriften auf eine einheitliche Rechnungslegung der Parteien hinwirken. Diese Befugnis sollte (klarstellend) im Parteiengesetz abgesichert werden.

IV. Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts als Voraussetzung für den Anspruch auf staatliche Mittel

Es ist streitig, was unter einem „den Vorschriften des Fünften Abschnittes entsprechenden“ Rechenschaftsbericht zu verstehen ist. Diese Formulierung ist nach bisheriger Gesetzeslage nicht nur maßgeblich für die generelle Prüfungstätigkeit des Bundestagspräsidenten (§ 23 Abs. 3 Satz 1 PartG), sondern auch für das generelle Verbot der Mittelfestsetzung gegenüber einer Partei (§ 23 Abs. 4 Satz 1 PartG). Darüber hinaus ist die Formulierung von Bedeutung für die Frage, ob eine Partei Anspruch auf staatliche Mittel wenigstens bezogen auf den Zuwendungsanteil hat (§ 19 Abs. 4 Satz 3 i. V. m. § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG).

Bereits in der Vergangenheit hat § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG zu Anwendungsproblemen geführt, wenn eine Partei zwar einen formal ordnungsgemäßen, inhaltlich aber fehlerhaften, also unrichtigen Rechenschaftsbericht vorlegt hat, indem z. B. publikationspflichtige Zuwendungen oder Vermögenstatbestände nicht aufgeführt waren. In diesem Fall ist rechtlich unklar, ob der Rechenschaftsbericht als eingereicht gilt oder nicht bzw. ab welchem Ausmaß an Fehlerhaftigkeit er als nicht vorgelegt gilt. In der Praxis hat die Bundestagsverwaltung versucht, zu sachgerechten Ergebnissen zu gelangen, indem sie verlangt hat, ein Rechenschaftsbericht dürfe inhaltlich nicht an „wesentlichen“ Fehlern leiden. Die Wesentlichkeitsgrenze hat sie bei 5 Prozent angesetzt (insoweit in Anlehnung an den Rechtsgedanken aus § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG).

Schon die Herzog-Kommission[226] hatte empfohlen, § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG dahin gehend zu präzisieren, dass ein Rechenschaftsbericht nur dann als fristgerecht vorgelegt gilt, wenn er den wesentlichen, im Parteiengesetz zu definierenden Vorschriften entspricht.

Wie berechtigt diese Empfehlung war, hat sich zwischenzeitlich bestätigt durch das verwaltungsgerichtliche Verfahren über die Rechtmäßigkeit des Bescheides des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 14. Februar 2000. In diesem Bescheid waren die von der CDU beanspruchten staatlichen Mittel um rund 41 Mio. DM gekürzt worden. Die dargestellte Frage bildet den Kern des Rechtsstreits. Zu ihr liegen inzwischen zahlreiche juristische Stellungnahmen vor.[227]

In erster Instanz hat das Verwaltungsgericht Berlin[228] die Auffassung vertreten, eine Partei habe bereits dann Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des Zuwendungsanteils, wenn sie fristgemäß einen formal richtigen Rechenschaftsbericht eingereicht hat. Das Verfahren befindet sich derzeit im Berufungsverfahren.[229]

Die Kommission enthält sich mit Rücksicht auf das laufende Gerichtsverfahren einer Bewertung der Rechtsauffassung des VG Berlin. Sie schließt sich der Empfehlung der Herzog-Kommission der Sache nach an. Der Gesetzgeber sollte diese Präzisierung unabhängig vom Ausgang des erwähnten Rechtsstreits vornehmen. Die Kommission ist de lege ferenda der Auffassung, dass nur die Forderung nach einem inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht dem Transparenzgebot des Grundgesetzes entspricht.

65. Die Kommission empfiehlt, § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG dahin gehend zu präzisieren, dass ein Rechenschaftsbericht nur dann als fristgerecht vorgelegt gilt, wenn er keine wesentlichen Fehler aufweist (vgl. dazu im Abschnitt Sanktionen die Empfehlung 74). Der Gesetzgeber sollte diese Präzisierung unabhängig vom Ausgang des derzeit beim OVG Berlin anhängigen Rechtsstreits um den Bescheid des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000 vornehmen. Die Kommission ist de lege ferenda der Auffassung, dass nur die Forderung nach einem inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht dem Transparenzgebot des Grundgesetzes entspricht.

---

224 Derzeit versucht die Bundestagsverwaltung, den Parteien solche Vorgaben durch einen „Muster-Rechenschaftsbericht“ zu machen, vgl. Bundestagsdrucksache14/4747, S. 185 ff.

225 Vgl. Streitferdt, Gutachten, 3.5.5 und 6.2

226 Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29

227 Vgl. etwa Merten, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 11 (14); Morlok, NJW 2000, 761 (766 ff.); Heinig/Streit, Jura 2000, 393 (396 ff.); a.A.: Flume, Der Betrieb 2000, S. I (II); Depenheuer/Grzeszick, DVBl. 2000, 736 (738, 740); Koch, NJW 2000, 1004 (1006); Klein, NJW 2000, 1441 (1445); Huber, DÖV 2000, 745 (749); Ipsen, JZ 2000, 685 (691); Cornils, VerwArch 2000, 327 (350)

228 VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – VG 2 A 25.00 –, NJW 2001, 1367

229 OVG Berlin, Az 3 N 21/01

V. Sicherstellung der Vorlage von Rechenschaftsberichten durch alle Parteien

Die Verpflichtung zur Rechenschaftslegung (§ 23 Abs. 1 PartG) gilt für alle Parteien im Sinne des § 2 PartG, also unabhängig davon, ob sie an der staatlichen Teilfinanzierung teilhaben oder nicht. Das Grundgesetz verlangt von den Parteien Transparenz wegen ihrer hervorragenden Rolle im politischen Prozess.

Gleichwohl legen regelmäßig weniger als die Hälfte der Parteien diesen Rechenschaftsbericht vor, mit sinkender Tendenz. Nach den Angaben des Bundestagspräsidenten[230] haben im Jahr 1996 nur 41 von 84 Parteien (49 %), 34 von 85 Parteien (40 %) im Jahr 1997 und nur 31 von 99 Parteien (31 %) im Jahr 1998 diese Verpflichtung erfüllt. Das ist unbefriedigend.

Hinzu kommt, dass die Bundestagsverwaltung von diesen eingereichten Rechenschaftsberichten nur solche als Bundestagsdrucksache veröffentlicht (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG), die in einem Mindestmaß den Vorgaben des Parteiengesetzes genügen. Von einer Publikation der als unzureichend eingestuften Unterlagen sieht sie ab, um solchen Papieren durch die Veröffentlichung nicht den Schein eines Rechenschaftsberichts zu verleihen.

Das Parteiengesetz geht davon aus, dass die Aussicht auf staatliche Teilfinanzierung ein ausreichender Anreiz für die Parteien ist, einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht fristgemäß vorzulegen. Dieser Anreiz greift offensichtlich nicht bei Parteien, die wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen an der staatlichen Teilfinanzierung nicht teilhaben. Um auch die derzeit säumigen Parteien zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts anzuhalten, ist bereits früher sowohl vom Bundesrechnungshof[231] als auch von der Herzog-Kommission[232] vorgeschlagen worden, die steuerliche Privilegierung von Spenden an Parteien (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG) davon abhängig zu machen, dass die Partei ihrer Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts nachkommt. Die Kommission schließt sich dem an und wiederholt diese Empfehlung.

66. Die Kommission empfiehlt, die steuerliche Privilegierung von Spenden an Parteien (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG) davon abhängig zu machen, dass die Partei ihrer Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts nachkommt.

VI. Befugnis zur Beantragung der Festsetzung staatlicher Mittel

Die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel sind von den Parteien schriftlich zum 30. September des jeweils laufenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages zu beantragen (§ 19 Abs. 1 Satz 1 PartG). In der Praxis wird das unterschiedlich gehandhabt: Zum Teil beantragen die Bundesverbände Mittel zugleich für sich selbst und mit Vollmacht für alle Landesverbände, zum Teil stellen der Bundesverband und die Landesverbände jeweils eigene Anträge nur für sich selbst. Die Antragstellung kann auch konkludent erfolgen. Dies weist auf eine Ungenauigkeit des Parteiengesetzes hin, das den Begriff „Partei“ uneinheitlich gebraucht, nämlich einerseits im Sinne von Bundespartei, andererseits auch im Sinne der Landesverbände. Um die bisherigen Probleme bei der Antragstellung künftig zu vermeiden, sollte § 19 Abs. 1 PartG um einen Satz 3 ergänzt werden, wonach die Bundesverbände der Parteien bei der Antragstellung zugleich für ihre Landesverbände handeln.

67. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, dass die Bundesverbände der Parteien bei der Antragstellung zugleich für ihre Landesverbände handeln.

VII. Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern

Der Bundestagspräsident teilt den Ländern die auf die Landesverbände der Parteien entfallenden Beträge für die bei den Landtagswahlen erzielten Stimmen verbindlich mit (§ 21 Abs. 1 Satz 2 PartG). Dieser Teil der staatlichen Mittel wird von den Ländern ausgezahlt (§ 21 Abs. 1 Satz 1 PartG).

In der Praxis errechnet die Bundestagsverwaltung die Anteile der Parteien an den staatlichen Mitteln insgesamt, erlässt die jeweiligen Bescheide nur gegenüber den Bundesverbänden der Parteien über die auf diese entfallenden Beträge und zahlt diese Mittel aus dem Bundeshaushalt an sie aus. Die Präsidenten der Landesparlamente, die in den Ländern durch Landesrecht für zuständig erklärt worden sind, erhalten jeweils ein Schreiben mit einem Vermerk über die Berechnung der Bundestagsverwaltung. Das weitere Verfahren in den Ländern wird von diesen unterschiedlich gehandhabt. Ein Teil der Länder erlässt daraufhin eigene Bescheide an die Landesverbände der Parteien, ein anderer Teil veranlasst lediglich die Auszahlung der Mittel aus den Landeshaushalten oder übersendet – wohl als informell gedachte – Schreiben, in denen die auszuzahlenden Beträge erläutert werden. Dem liegen unterschiedliche Auffassungen über die rechtliche Stellung der Länder zugrunde: Teils sehen sie sich als bloße Zahlstellen an, teils sind sie der Ansicht, hinsichtlich der Landesverbände noch eigene Bescheide erlassen zu dürfen oder zu müssen.

Die Kommission empfiehlt, gesetzlich klarzustellen, ob der Bundestagspräsident oder die Länder Aussteller der entsprechenden Leistungsbescheide sind. Nach Auffassung der Kommission sind beide Varianten rechtlich denkbar. Die Kommission empfiehlt die erste Variante. Der Bundestagspräsident würde dann im Rahmen einer Organleihe tätig.

[230] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747 S. 16
[231] Vgl. Bundestagsdrucksache 11/3056, Nr. 34
[232] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637, S. 38

68. Die Kommission empfiehlt, gesetzlich klarzustellen, dass der Bundestagspräsident die Leistungsbescheide über die gemäß § 21 PartG auf die Landesverbände entfallenden staatlichen Mittel erlässt.

VIII. Einhaltung der absoluten Obergrenze und Kürzung der Landesstimmenanteile

Bei der Festsetzung der staatlichen Mittel ist zunächst die absolute Obergrenze (§ 18 Abs. 2) und sodann für jede Partei die relative Obergrenze (§ 18 Abs. 5) einzuhalten (§ 19 Abs. 6 PartG). Überschreitet die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze, besteht der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht. Ergänzend hierzu bestimmt § 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG hinsichtlich der Auszahlung der staatlichen Mittel für die bei Landtagswahlen erzielten gültigen Stimmen, dass insoweit etwaige Kürzungen nach § 19 Abs. 6 PartG (zur Einhaltung der absoluten und relativen Obergrenze) außer Betracht bleiben.

In bestimmten Fallkonstellationen, insbesondere wenn eine neu gegründete Partei im Jahre der Gründung bereits erfolgreich an Landtagswahlen teilnimmt, tritt der Fall ein, dass bereits der an die Partei zu bezahlende Landesstimmenanteil (§ 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 1 PartG) den rechnerischen Anteil der Partei an der absoluten Obergrenze überschreitet. Die Bundestagsverwaltung reduziert in derartigen Fällen den Landesstimmenanteil entgegen dem Kürzungsverbot des § 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG so, dass der rechnerische Anteil der Partei an der absoluten Obergrenze im Endergebnis eingehalten wird.

Nach Auffassung der Kommission dürfte die Praxis der Bundestagsverwaltung vom Gesetzeswortlaut nicht gedeckt sein. Die Kommission empfiehlt daher, im Parteiengesetz klarzustellen, wie der aufgezeigte Konflikt zwischen dem strikten Gebot der Einhaltung der absoluten Obergrenze (§ 19 Abs. 6 Satz 2 PartG) und der Vorgabe, die Landesstimmenanteile ungekürzt auszuzahlen (§ 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG), zu lösen ist. Nach Auffassung der Kommission ist der Einhaltung der absoluten Obergrenze der Vorrang einzuräumen. Von daher hält sie das von der Bundestagsverwaltung in der Praxis verwirklichte Ergebnis für richtig. Es sollte aber gesetzlich abgesichert werden.

69. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, wie der in bestimmten Fällen auftretende Konflikt zwischen dem strikten Gebot der Einhaltung der absoluten Obergrenze und der Vorgabe, die Landesstimmenanteile ungekürzt auszuzahlen (§ 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG), zu lösen ist. Nach Auffassung der Kommission ist der Einhaltung der absoluten Obergrenze der Vorrang einzuräumen.

IX. Einbeziehung neuer Parteien

Bei der Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung wird maßgeblich auf den Rechenschaftsbericht des Vorjahres abgestellt (§ 19 Abs. 5, § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG). Daher können nach dem Wortlaut des Parteiengesetzes neu gegründete und sofort erfolgreiche Parteien trotz Erreichens des für den Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung nötigen Quorums für das Gründungsjahr entgegen § 18 Abs. 1 PartG keine staatlichen Mittel erhalten. Zum einen fehlen die erforderlichen Angaben zu den selbst erwirtschaftlichten Einnahmen des Vorjahres (sodass die relative Obergrenze für diese Partei 0 DM beträgt), zum anderen greift wegen des fehlenden Rechenschaftsberichtes das Festsetzungsverbot des § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG.

In der Praxis verfährt die Bundestagsverwaltung in derartigen Fällen so, dass sie entweder die relative Obergrenze außer Acht lässt und die Höhe der staatlichen Mittel allein aus dem jeweiligen Wählerstimmenanteil nach § 19 Abs. 3 Satz 1 PartG errechnet (die Bescheide ergehen dann jeweils „unter Vorbehalt der Nachprüfung der relativen Obergrenze“ anhand des noch vorzulegenden Rechenschaftsberichts für das Gründungsjahr) oder dass sie Mittel für das laufende Jahr festsetzt, indem sie den Rechenschaftsbericht des Gründungsjahres zum Maßstab nimmt.

Die Verfahrensweise der Bundestagsverwaltung führt zu einem sinnvollen Ergebnis. Auch die Kommission ist der Auffassung, dass gerade jungen, neu gegründeten Parteien keine unnötigen Hürden bei einem Eintritt in den Wettbewerb der politischen Meinungen in den Weg gestellt werden sollten. Die Verfahrensweise der Bundestagsverwaltung dürfte kaum von der Gesetzeslage gedeckt sein. Die Kommission empfiehlt daher eine Klarstellung des Gesetzes dahin gehend, dass eine Festsetzung staatlicher Mittel für neu gegründete Parteien im Jahr der Gründung nicht an einem fehlenden Rechenschaftsbericht für das Vorjahr scheitert.

70. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, dass eine Festsetzung staatlicher Mittel für neu gegründete Parteien im Jahr der Gründung trotz fehlenden Rechenschaftsberichts für das Vorjahr möglich ist.

X. Nachmeldung von Spenden

Im Rahmen der Rechnungslegung über veröffentlichungspflichtige (den Gesamtwert von 20 000 DM im Kalenderjahr übersteigende) Spenden kann es immer einmal zu Fehlern kommen, die auch bei gehöriger Sorgfalt nicht zu vermeiden sind. Als Beispiel sei hier nur genannt, dass ein Bürger über das Kalenderjahr verteilt mehrere Einzelbeträge spendet, die zusammengerechnet die Publikationsgrenze überschreiten, diese Mehrfach-Spende aber nicht als solche erkannt wird, etwa weil sein Name in unterschiedlicher Schreibweise erfasst wurde (das eine Mal mit „ö“, das andere Mal mit „oe“) oder weil sich seine Anschrift geändert hat. Ein solches Ver-

sehen (Verstoß gegen § 25 Abs. 2 PartG) hätte gem. § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG zur Folge, dass die Partei den Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des zweifachen Spendenbetrages verlöre. Die Erfüllung irgendeines subjektiven Tatbestandsmerkmals wird von der Vorschrift nicht gefordert.

In der Praxis sieht die Bundestagsverwaltung bei rechtzeitiger Nachmeldung (d. h. vor anderweitigem Bekanntwerden des Sachverhaltes) einer nicht im Rechenschaftsbericht veröffentlichten Spende von der Rechtsfolge des § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG ab, wenn nach ihrer Ansicht der Verstoß gegen die Publikationspflicht der Partei nicht zuzurechnen ist, z. B. aufgrund einer Verkettung unglücklicher, von der Partei nicht zu vertretender Umstände.

Der Bundestagspräsident hält diese Praxis unter Berufung auf eine systematische und teleologische Auslegung der Sanktionsnorm für gerechtfertigt.[233] Der Bundesrechnungshof dagegen hält den Wortlaut des § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG für eindeutig, er lasse keinen Raum für eine Auslegung im dargestellten Sinne. Die geschilderte Praxis verstoße gegen geltendes Recht.

Nach Auffassung der Kommission sollte die Verfahrensweise der Bundestagsverwaltung gesetzlich abgesichert werden. Für sie spricht ein praktisches Bedürfnis. Der bisherige Gesetzeswortlaut enthält keine Anreize, nicht im Rechenschaftsbericht ausgewiesene Spenden freiwillig nachzumelden. Deshalb empfiehlt die Kommission, für einen eingeschränkten Bereich („Pannen“ und kleine Unrichtigkeiten) eine Regelung einzuführen, die es den Parteien ermöglicht, solche Rechtsverstöße vor deren anderweitigem Bekanntwerden anzuzeigen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob er zusätzlich eine Höchstsumme für eine nachgemeldete Spende festlegt. Die Nachmeldung könnte mit einer Minderung der finanziellen Sanktion nach dem PartG honoriert werden. Eine etwaige Strafbarkeit des Betreffenden würde davon unberührt bleiben.[234]

71. Die Kommission empfiehlt, im Rahmen der Rechnungslegung über veröffentlichungspflichtige Spenden für einen eingeschränkten Bereich („Pannen“ und kleine Unrichtigkeiten) eine Regelung einzuführen, die es den Parteien ermöglicht, solche Rechtsverstöße vor deren anderweitigem Bekanntwerden anzuzeigen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob er zusätzlich eine Höchstsumme für die nachgemeldete Spende festlegt. Die Nachmeldung könnte mit einer Minderung der finanziellen Sanktion nach dem PartG honoriert werden. Eine etwaige Strafbarkeit des Betreffenden würde davon unberührt bleiben.

233 Vgl. zuletzt den Bericht vom 21. November 2000, Bundestagsdrucksache 14/4747, S. 32

234 Vgl. dazu Fünfter Abschnitt, II. 1.

XI. Aufbewahrungsfristen für Rechnungsunterlagen

Die Rechnungsunterlagen der Parteien sind sechs Jahre lang aufzubewahren, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte dagegen zehn Jahre lang (§ 28 Abs. 3 PartG). Diese Aufspaltung der Aufbewahrungsfristen dürfte auf die zum Zeitpunkt der Neufassung des Parteiengesetzes im Jahr 1994 geltende Fassung des § 257 Abs. 4 HGB zurückzuführen sein. Eine Aufbewahrungspflicht für Bücher ohne gleichzeitige Aufbewahrungspflicht für Buchungsbelege erscheint wenig sinnvoll, da eine Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Bücher ohne Prüfung der Belege nur schwer möglich ist. Für den Bereich des Handelsrechts ist diese Diskrepanz inzwischen durch die Neufassung des § 257 Abs. 4 HGB mit Wirkung vom 24. Dezember 1998 behoben und die Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelege ebenfalls auf zehn Jahre verlängert worden. Die Kommission empfiehlt, § 28 Satz 3 PartG entsprechend zu ändern.

Die Vorschrift enthält im Übrigen keine Sanktion. Ihre Nichtbefolgung hat für die Partei keine Konsequenzen. Die Kommission empfiehlt zu prüfen, ob ein Verstoß gegen die Aufbewahrungsfrist durch eine vom Bundestagspräsidenten zu verhängende Sanktion (als Ordnungswidrigkeit, also z. B. durch eine Geldbuße in bestimmter Höhe) bewehrt werden sollte.

72. Die Kommission empfiehlt, die derzeit unterschiedlichen Aufbewahrungsfristen für Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte einheitlich auf zehn Jahre festzusetzen und zu prüfen, ob Verstöße gegen die Aufbewahrungspflicht (z. B. durch eine Geldbuße) sanktioniert werden sollten.

Fünfter Abschnitt: Sanktionen

Aus Anlass der im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen Fälle von Fehlverhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzen sind auch die im Parteiengesetz vorgesehenen finanziellen Sanktionen sowie die strafrechtliche Ahndung solcher Sachverhalte zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion geworden. Darüber hinaus hat sich eine juristische Auseinandersetzung an ihnen entzündet.

I. Finanzielle Sanktionen gegen die Partei durch die mittelverwaltende Stelle

Die bisherige juristische Aufarbeitung dieser Sachverhalte hat zu der Erkenntnis geführt, dass die Regelungen des Parteiengesetzes über finanzielle Sanktionen zahlreiche Unklarheiten beinhalten. Zu den wesentlichen Zweifelsfragen des Gesetzes in diesem Bereich gehören

Fragen der Auslegung von § 19 Abs. 4 Satz 3 und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG (Anforderungen an einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht),[235] das Verhältnis dieser Vorschriften zur Sanktionsnorm des § 23a PartG (wegen rechtswidrig erlangter oder nicht ordnungsgemäß publizierter Spenden), Zweifel hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der derzeit möglichen Sanktionen bei einer erheblichen Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien und die Anwendbarkeit der Vorschrift des § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) über die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes.

1. Vorschläge der Gutachter der Kommission

Der Gesetzgeber hat verschiedene Optionen, die Mängel der derzeitigen Gesetzesfassung zu beseitigen. Eine „kleine Lösung“ bestünde darin, mit vergleichsweise geringen punktuellen Änderungen die oben dargestellten Zweifelsfragen zu klären. Eine „große Lösung“ bestünde in einer grundlegenden strukturellen Neuregelung der finanziellen Sanktionen des Parteiengesetzes. Die beiden von der Kommission in Auftrag gegebenen juristischen Gutachten haben zwei grundlegend verschiedene, in sich jeweils stimmige Vorschläge für Änderungen im Festsetzungsverfahren und im finanziellen Sanktionensystem unterbreitet. Beide streben eine Vereinfachung des Festsetzungsverfahrens und eine Präzisierung des finanziellen Sanktionensystems an. Beide Vorschläge würden zu umfangreichen Änderungen des Gesetzes führen. Klein hat sogar einen eigenen Gesetzesentwurf (GE) ausformuliert.

Die Vorschläge der beiden Gutachter lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Klein[236] geht davon aus, dass der Staat von Verfassungs wegen den Parteien Mittel nur in dem für ihre Funktionsfähigkeit unerlässlichen Umfang gewähre. Daraus folge, dass der Spielraum des Gesetzgebers für finanzielle Sanktionen gering sei. Ab einer gewissen Dimension könnten finanzielle Sanktionen gegen eine Partei wegen einer erheblichen Störung der Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich bedenklich sein. Dem Staat komme nur die Aufgabe zu, auf die Einreichung richtiger und vollständiger Rechenschaftsberichte hinzuwirken und die Öffentlichkeit von aufgedeckten Verstößen in Kenntnis zu setzen. Der Rechenschaftsbericht soll nach Klein auch dann als vorgelegt gelten, wenn er inhaltliche Mängel aufweist. Einen (gänzlichen) Anspruchsverlust sieht Kleins Konzept nur bei fortgesetzter Verweigerung der Vorlage eines Rechenschaftsberichts vor. Der Anwendungsrahmen von § 23a PartG (§ 27 GE) soll erhalten bleiben. Im Übrigen sei es dem Wähler überlassen, durch seine Stimmabgabe die Partei zu sanktionieren („demokratische Haftung“).

Was den Inhalt des Rechenschaftsberichts betrifft, unterscheidet Klein zwischen festsetzungsrelevanten Angaben des Rechenschaftsberichts und solchen, die auf die Höhe der staatlichen Mittel keinen Einfluss haben. Hinsichtlich des Wählerstimmenanteils könne stets eine endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel und deren Auszahlung erfolgen. Wenn der Bundestagspräsident dagegen Zweifel an der Richtigkeit von festsetzungsrelevanten Angaben habe, soll die Festsetzung nur vorläufig erfolgen. Die Partei solle in einem Prüfverfahren (ggf. mit einem externen Wirtschaftsprüfer) Gelegenheit haben, diese Zweifel auszuräumen. Die endgültige Festsetzung soll nach Maßgabe der ggf. von dem Wirtschaftsprüfer als richtig bestätigten Angaben erfolgen. Bei verbotswidrig angenommenen Leistungen soll ein Betrag in dreifacher Höhe, bei nicht ordnungsgemäß veröffentlichten Leistungen in zweifacher Höhe der in Rede stehenden Leistung als Sanktion abzuführen sein. Die Parteien sollen die Möglichkeit haben, von sich aus Fehler des Rechenschaftsberichts mit „sanktionsbefreiender Wirkung“ anzuzeigen und zu korrigieren.

Weiter schlägt Klein vor, dem Bundestagspräsidenten möglichst nur gesetzlich gebundene Entscheidungen aufzuerlegen, also Ermessensspielräume zu vermeiden. Die allgemeinen Vorschriften über die Rücknahme von Verwaltungsakten (§ 48 VwVfG) will Klein ausschließen; stattdessen schlägt er eine besondere Regelung im Falle der nachträglichen Feststellung von festsetzungsrelevanten Mängeln des Rechenschaftsberichts vor, aber nur binnen einer Ausschlussfrist von drei Jahren nach Bestandskraft des infrage stehenden Festsetzungsbescheides.

b) Demgegenüber befürwortet Morlok[237] eine grundlegende strukturelle Änderung des Sanktionensystems: Ein Grund für die unterschiedliche Deutung des geltenden Rechts liege darin, dass es eine Mischung mit Elementen aus zwei Modellen sei, nämlich eines Anspruchsverlustmodells (§ 19 Abs. 4 und § 23 Abs. 4 PartG) und eines Sanktionenmodells (§ 23a PartG). Morlok schlägt einen Systemwechsel zu einem reinen Sanktionenmodell vor. Ein solches Modell habe den Vorteil der Klarheit und erlaube entgegen der „Alles-oder-Nichts“-Logik eines Anspruchsverlustmodells eine differenziertere Zumessung von Rechtsfolgen für verschiedene Rechtsverstöße, die sich an deren Art und Schwere orientierten.

Hierzu enthält das Modell von Morlok viele Einzelheiten. Unerhebliche Vorkommnisse brauchten nicht sanktioniert zu werden, deshalb soll eine einheitliche „Sanktionswürdigkeits“-Grenze von 20 000 DM gelten. Morlok strebt einerseits einen möglichst einfachen, andererseits einen umfassenden und ausdifferenzierten Sanktionenkatalog an. Dabei unterscheidet er zwischen zwei Kategorien, nämlich zwischen einer bloßen Verletzung der Transparenz, also der Nichtpublikation von Tatbeständen, die als solche rechtmäßig

[235] Vgl. den Rechtsstreit um den Bescheid des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000 gegenüber der CDU.

[236] Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt

[237] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VII. und VIII

sind, und Tatbeständen, die von Rechts wegen verboten sind. Rechtsverstöße der letzten Art sollen deutlich schwerer geahndet werden als die der ersten Kategorie. Der Sanktionenkatalog soll abschreckende Wirkung haben. Es sollen Multiplikationsfaktoren eingeführt werden, die die Höhe der zu verhängenden Sanktion auf ein Mehrfaches über dem „Gewinn“ bei illegalem Verhalten festlegten. Dieser Faktor soll bei rechtswidrigem Handeln fünf betragen; liege dagegen – bei im Übrigen rechtmäßigem Handeln – lediglich ein Verstoß gegen Publikationspflichten vor, soll der Multiplikationsfaktor zwei betragen.

2. Vorschläge zur Präzisierung finanzieller Sanktionen

Die Kommission betrachtet die Vorschläge der beiden Gutachter als Anregungen und Angebote an den Gesetzgeber. Sie konzentriert sich nachfolgend im Wesentlichen darauf, rechtspolitische Zielvorgaben zu formulieren.

Es gilt, ein präzises und differenziertes Sanktionensystem zu schaffen, das alle sanktionswürdigen Tatbestände erfasst, aber in der gesetzestechnischen Umsetzung einfach und in der Praxis handhabbar ist.

a) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vorschriften über die finanziellen Sanktionen des Parteiengesetzes dahin gehend geändert werden sollten, dass Pflichtverletzungen und Rechtsverstöße präzise benannt und mit zielgenauen finanziellen Sanktionen geahndet werden. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Entscheidungsspielräume, auf der Tatbestands- wie auf der Rechtsfolgenseite, sind so weit wie möglich zu vermeiden. Alle Vorschriften sollten auf die optimale Verwirklichung des Transparenzgebotes ausgerichtet sein.

   Es ist rechtspolitisch unerwünscht, wenn Vorgänge im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzen aufgrund unklarer Gesetzesformulierungen ungeahndet bleiben. Das untergräbt das Rechtsbewusstsein und leistet der Politikverdrossenheit Vorschub.

b) Die zu verhängenden Sanktionen sollten abschreckende Wirkung haben, gerade weil – wie die Vergangenheit lehrt – auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung wiederholt eine Tendenz zur Umgehung und Verschleierung zu beobachten ist. Auch durch die Höhe der möglichen Sanktion sollte von vornherein der Spekulation entgegenwirkt werden, dass selbst bei einer Ahndung des Fehlverhaltens sich das rechtswidrige Tun „im Ergebnis“ gleichwohl lohnen könnte. Die finanzielle Sanktion sollte also auch in ihrer Höhe spürbar sein. In jedem Fall sollte das derzeitige Sanktionenniveau nicht unterschritten werden.

   Insoweit kann die Kommission dem Ansatz von Klein nicht folgen, der Gesetzgeber habe kaum Spielraum für finanzielle Sanktionen, wolle er nicht in deren grundgesetzlich verbürgtes Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb eingreifen.[238] Nach Ansicht der Kommission rechtfertigt es das ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestattete Transparenzgebot, dass eine Partei bei einem erheblichen Verstoß gegen die Rechnungslegungspflicht durch die Höhe der daran anknüpfenden finanziellen Sanktion gegebenenfalls auch empfindlich getroffen wird. Es ist in Kauf zu nehmen, wenn dadurch ihre Chancen im politischen Wettbewerb mit anderen Parteien vorübergehend beeinträchtigt werden.

   Andererseits muss die gesetzliche Regelung wie auch ein auf ihrer Grundlage ergehender Bescheid im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. In keinem Fall darf die weitere Existenz einer Partei infrage gestellt sein.

c) Nach Ansicht der Kommission reicht es nicht aus, bei der Sanktionierung von Rechtsverstößen allein oder vor allem darauf zu setzen, dass die „demokratische Haftung“ durch den Wähler greife (so aber der grundsätzliche Ansatz von Klein).[239]

   Eine Wahlentscheidung wird erfahrungsgemäß nicht allein von einem solchen Einzelaspekt bestimmt. Sind die tagespolitischen Aufregungen über einen Rechtsverstoß vorüber, treten für viele Wähler wieder längerfristige Grundüberzeugungen und andere politische Sachüberlegungen in den Vordergrund.

d) In jedem Fall besteht Präzisierungsbedarf hinsichtlich der Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht als Voraussetzung für den Anspruch auf staatliche Mittel (§ 19 Abs. 4 Satz 3 PartG und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG). Insoweit kann darauf verwiesen werden, was die Kommission oben[240] im Abschnitt zum Verfahren der Bundestagsverwaltung unter Hinweis auf das derzeit anhängige Verwaltungsstreitverfahren[241] um den Bescheid vom 14. Februar 2000 gegenüber der CDU ausgeführt hat.

   Der Gesetzgeber sollte diese Präzisierung unabhängig vom Ausgang dieses Rechtsstreits vornehmen. Die Kommission ist der Auffassung, dass de lege ferenda nur die Forderung nach einem inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht dem grundgesetzlichen Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) gerecht wird.

   Es ist einsichtig, dass nicht jeder kleine Fehler eines Rechenschaftsberichts zum teilweisen oder gänzlichen Anspruchsverlust nach § 19 Abs. 4 Satz 3 oder § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG führen soll. Diese Rechtsfolge darf nur bei „wesentlichen“ Fehlern eintreten. Zur Vermeidung von Zweifelsfragen empfiehlt es sich, näher zu bestimmen, wann ein „wesentlicher“ Fehler vorliegt. Das wird nicht einfach sein. Ein denkbarer Vorschlag wäre es, in einer enumerativen Aufzählung festzulegen, welches die „wesentlichen“ Vor-

[238] Vgl. Klein, Gutachten, Vierter Abschnitt, II.

[239] Vgl. Klein, Gutachten, Vierter Abschnitt II. und VI.

[240] Vgl. Vierter Abschnitt, IV.

[241] Vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – VG 2 A 25.00 –, NJW 2001, 1367

schriften des Parteiengesetzes sind, denen der Rechenschaftsbericht genügen muss. Denkbar wäre auch (alternativ oder zusätzlich), den Begriff „wesentlich“ betragsmäßig zu konkretisieren, sei es in absoluten Zahlen, sei es in einer Prozentzahl. Der letztgenannte Ansatz entspricht der bisherigen Praxis der Bundestagsverwaltung. Diese hält Unrichtigkeiten bis zu fünf vom Hundert der Einnahmen der jeweiligen Parteigliederung für nicht „wesentlich.“ Sie entnimmt dies dem Rechtsgedanken aus § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG, wonach sonstige Einnahmen i.S.v. § 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG nicht näher aufgegliedert und erläutert werden müssen, wenn sie diesen Vomhundertsatz nicht überschreiten.

In der Frage, wie die genannten Vorschriften präzisiert werden sollten, hat der Gesetzgeber verschiedene gesetzestechnische Möglichkeiten. Die Kommission empfiehlt, die Praxis der Bundestagsverwaltung zu übernehmen. Sie ist allerdings der Auffassung, dass die Grenze bei höchstens zwei Prozent der Einnahmen der jeweiligen Parteigliederung liegen sollte.

e) Präzisiert werden sollte ferner das Verhältnis zwischen dem Anspruchsverlust wegen nicht rechtzeitiger Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts (§ 19 Abs. 4 Satz 3 bzw. § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG) und der Sanktionsnorm des § 23a PartG im Falle rechtswidrig angenommener oder nicht ordnungsgemäß veröffentlichter Spenden. Der Anwendungsbereich der genannten Vorschriften sollte klar gegeneinander abgegrenzt werden.

f) Regelungsbedürftig ist ferner, ob und ggf. mit welchen Maßgaben die allgemeine Vorschrift des § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) über die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes Anwendung finden soll.[242] Die Frage stellt sich namentlich dann, wenn sich nachträglich herausstellt, möglicherweise erst nach geraumer Zeit, dass ein bestandskräftiger Festsetzungsbescheid auf einem fehlerhaften Rechenschaftsbericht beruht. Zweifelhaft erscheint eine Anwendung von § 48 VwVfG besonders dann, wenn die Höhe der festgesetzten staatlichen Mittel bei Einreichung eines korrekten Rechenschaftsberichts unverändert gewesen wäre. Die Probleme um § 48 VwVfG stellen sich verschärft, wenn es sich um einen „Kettenfehler“ handelt, der sich durch mehrere Rechenschaftsberichte hindurchzieht; hier wird die Frage aufgeworfen, ob in diesem Fall ein sanktionsmildernder „Fortsetzungszusammenhang“ anzuerkennen ist oder der Rechtsgedanke des Artikel 101 Abs. 3 GG (ne bis in idem – Verbot der Doppelbestrafung) angewendet werden sollte.[243]

Der Sache nach geht es um eine Abwägung zwischen dem Verfassungsgebot materiell richtiger Rechnungslegung (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) einerseits und dem im Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 3 GG) verankerten Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes in bestandskräftige (wenn auch fehlerhafte) Festsetzungsbescheide andererseits.

In Übereinstimmung mit den Gutachten von Klein[244] und Morlok[245] ist die Kommission der Auffassung, dass länger zurückliegende Sachverhalte jenseits eines festzulegenden Zeitpunkts nicht mehr dazu führen sollten, dass das Festsetzungsverfahren neu aufgerollt, bestandskräftige Festsetzungsbescheide korrigiert und (teilweise) rückabgewickelt werden. Der damit verbundene Aufwand und der Verlust an Rechtssicherheit stünde in keinem Verhältnis zum Erreichen des Sanktionszwecks. Dem Gesetzeszweck (öffentliche Rechnungslegung) und dem öffentlichen Interesse mag in diesen Fällen dadurch ausreichend Rechnung getragen werden, dass der Bundestagspräsident darüber in seinen regelmäßigen Berichten informiert (vgl. § 23 Abs. 5 PartG).

Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz eine eigenständige Regelung über die Behandlung nachträglich entdeckter Fehler in den Rechenschaftsberichte der Parteien und deren Sanktionierung vorzusehen. Es sollte sich um eine gebundene Entscheidung ohne Ermessensspielraum des Bundestagspräsidenten handeln. Durch diese spezialgesetzliche Regelung würde gleichzeitig die Anwendung von § 48 VwVfG ausgeschlossen. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, bis zu welchem Zeitpunkt in der Vergangenheit die Ausschlussfrist reichen sollen. Klein[246] hat in seinem Gesetzesentwurf eine solche Vorschrift ausformuliert (§ 25 GE) und eine Ausschlussfrist von drei bis fünf Jahren nach Bestandskraft des Festsetzungsbescheides vorgeschlagen, Morlok[247] eine Frist von zehn Jahren (korrespondierend zur Aufbewahrungsfrist gemäß § 28 PartG). Die Kommission hält eine Frist von mindestens fünf Jahren für zweckmäßig.

g) Änderungsbedarf besteht auch im Hinblick auf die Vorschriften über die Verwendung von bei Rechtsverstößen und Pflichtversäumnissen zu zahlenden Gelder.

Die derzeitige Gesetzeslage ist unterschiedlich. § 23a Abs. 3 PartG sieht vor, dass rechtswidrig erlangte Spenden und die auf sie zu zahlende Sanktion in Höhe des Zweifachen des Betrages (§ 23 a Abs. 1 PartG) vom Präsidium des Deutschen Bundestages zu Beginn des nächsten Kalenderjahres an Einrichtungen weitergegeben wird, die mildtätigen, kirchlichen, religiösen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen. Demgegenüber bestimmen § 19 Abs. 4 Satz 3 und Satz 4 PartG: Falls eine Partei die Frist zur Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts (31. Dezember des laufenden Jahres) versäumt, wird der „frei werdende“ Zuwendungsanteil der säumigen Partei (Differenz zwischen vorläufiger und endgültiger Festsetzung) mit der nächsten Abschlagszahlung an die anderen Parteien ausgekehrt. Wiederum anders ist die

[242] Vgl. hierzu Streit, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 17 ff.

[243] Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, I. und V. 6.

[244] Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, V. 6.

[245] Vgl. Morlok, Gutachten, 4. Teil, VII. 1.

[246] Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, V. 6.

[247] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VII. 1.

Rechtsfolge des § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG für den Fall, dass die Partei auch bis 31. Dezember des folgenden Jahres ihren Rechenschaftsbericht nicht vorlegt: Dann geht sie des ganzen Anspruchs auf staatliche Mittel verlustig, die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert (§ 23 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 2 PartG); allein in diesem Fall findet also ein Rückfluss an den Haushalt statt.

Die Kommission hält es für unangebracht, die anderen Parteien in der Weise zu begünstigen, dass „frei werdende Gelder“ oder „Strafgelder“ ihnen zufließen. Für eine solche Anhebung der Zahlungen an die anderen Parteien besteht kein sachlicher Grund. Die anderen Parteien haben mit zusätzlichen Geldern nicht gerechnet. Sie würden ihnen womöglich Jahre nach dem betreffenden Haushaltsjahr zufließen. Das zeigt sich deutlich im Falle des Bescheides des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000: Falls dieser nach Abschluss des laufenden Verwaltungsgerichtsverfahrens rechtskräftig werden sollte und der in Rede stehende Betrag von rund 40 Mio. DM gemäß § 19 Abs. 4 Satz 4 PartG an die anderen Parteien ausgezahlt würde, wäre das für diese eine zusätzliche Ausschüttung von staatlichen Mitteln ohne echten Bedarf. Wohl auch deswegen haben sich im zeitlichen Umfeld des damaligen Bescheides führende Vertreter der anderen Parteien dafür ausgesprochen, eventuell zurückfließende staatliche Mittel nicht für Parteizwecke zu verwenden, sondern sie – wie für Sanktionsgelder nach § 23a Abs. 3 PartG vorgesehen – karitativen oder kirchlichen Einrichtungen oder Institutionen zukommen zu lassen.

Nach Auffassung der Kommission sollten die oben dargestellten Teilregelungen vereinheitlicht werden. Es sollte nur noch eine einzige Rechtsfolge vorgesehen werden, nämlich die Vereinnahmung in den Haushalt. Zwar wäre auch die in § 23a Abs. 3 PartG vorgesehene besondere Zweckbestimmung für karitative, kirchliche und ähnliche Zwecke eine anerkennenswerte Lösung. Für vorzugswürdig hält die Kommission indes die Vereinnahmung in den allgemeinen Haushalt und damit in die Entscheidungsgewalt des Gesetzgebers.

In jedem Fall sollten finanzielle Sanktionen gegenüber einer Partei die Festsetzungen und Zahlungen gegenüber den anderen Parteien unberührt lassen. Die Rechtsfolge des § 23 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 2 PartG sollte also verallgemeinert werden. Das würde das Verfahren vereinfachen und die Bundestagsverwaltung deutlich entlasten.

h) Lediglich erinnert werden soll hier an die bereits oben[248] unterbreitete Empfehlung, säumige Parteien, die nicht an der staatlichen Teilfinanzierung teilnehmen, dadurch zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts anzuhalten, dass Spenden an diese Parteien andernfalls ihre steuerliche Privilegierung nach § 10a Abs. 2, § 34g EStG verlieren. Auch dies ist im weitesten Sinne eine Sanktion für einen Verstoß gegen das Transparenzgebot.

[248] Vgl. Vierter Abschnitt, V.

73. Die Kommission empfiehlt, die Vorschriften über die finanziellen Sanktionen des Parteiengesetzes dahin gehend zu ändern, dass Pflichtverletzungen und Rechtsverstöße präzise benannt und mit zielgenauen finanziellen Sanktionen geahndet werden. Diese sollten auch in ihrer Höhe spürbar sein. Das jetzige Sanktionenniveau sollte nicht unterschritten werden. Andererseits ist sicherzustellen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet und die Existenz einer Partei nicht infrage gestellt wird.

74. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, in jedem Fall verschiedene Zweifelsfragen der derzeitigen Rechtslage durch Präzisierung des Gesetzes zu lösen:

   - Dazu gehören insbesondere die inhaltlichen Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht i. S. v. § 19 Abs. 4 Satz 3 bzw. § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG; der Anspruchsverlust nach diesen Vorschriften sollte nur bei „wesentlichen“ Fehlern eintreten. Die Kommission empfiehlt, die Grenze, bis zu der Unrichtigkeiten als nicht „wesentlich“ zu behandeln sind, bei zwei Prozent der Einnahmen der jeweiligen Parteigliederung zu ziehen.
   - Das Verhältnis der vorgenannten Vorschriften zur Sanktionsnorm des § 23a PartG für rechtswidrig angenommene oder nicht ordnungsgemäß veröffentliche Spenden sollte klar geregelt werden.
   - Es sollte eine spezialgesetzliche Regelung über die Rücknahme bestandskräftiger Festsetzungsbescheide im Falle nachträglich erkannter Fehler des Rechenschaftsberichts vorgesehen werden. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, eine Ausschlussfrist zu bestimmen, ab der später entdeckte Fehler nicht mehr zu einer Rückabwicklung abgeschlossener Festsetzungsverfahren führen. Die Kommission hält eine Ausschlussfrist von mindestens fünf Jahren für zweckmäßig.

75. Die Vorschriften des Parteiengesetzes sollten dahin gehend vereinheitlicht werden, dass im Falle einer Sanktion gegen eine Partei die Festsetzungen und Zahlungen gegenüber den anderen Parteien unberührt bleiben und die staatlichen Mittel und Strafgelder an den Haushalt fließen.

II. Andere Sanktionen

Im Gefolge der im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen Fälle von teils vorgeworfenem, teils bewiesenem bzw. eingestandenem Fehlverhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzen ist die Forderung nach weiter gehenden Sanktionen gegenüber den jeweils handelnden Personen erhoben worden. Die Palette der Vorschläge ist reichhaltig, sie umfasst vor allem die Forderung nach

- strafrechtlichen Konsequenzen, insbesondere Einführung einer besonderen Strafvorschrift für Verstöße gegen das Parteiengesetz;
- Mandatsverlust, Verlust des passiven Wahlrechts und Aberkennung der Befähigung zur Bekleidung öffentlicher Ämter;
- persönlicher finanzieller Haftung der handelnden Personen für den angerichteten Schaden.

Für Sanktionen gegen Einzelpersonen spricht, dass Verstöße gegen tragende Grundsätze des Rechts der Parteienfinanzierung spürbare Folgen zeitigen sollten. Außerdem dienen Sanktionen auch dazu, präventiv zu wirken. Gegen zusätzliche Sanktionsformen spricht, dass es erfahrungsgemäß schwer sein dürfte, den oder die eigentlich Verantwortlichen tatsächlich dingfest zu machen, zumal die jeweils Handelnden regelmäßig in Gremien eingebunden sind. Umgehungsmöglichkeiten sind leicht zu finden. Ferner gilt es, sich die bereits im geltenden Recht vorgesehen Sanktionen zu vergegenwärtigen und sich der Gründe zu vergewissern, warum sie nur im derzeitigen Umfang vorgesehen sind.

1. Strafrechtliche Sanktionen

Nach geltendem Recht kann ein Fehlverhalten im Umgang mit Parteigeldern und Parteispenden je nach den Gegebenheiten des Einzelfalles den Tatbestand verschiedener Normen des allgemeinen Strafrechts erfüllen. In Betracht kommen die Straftatbestände der Untreue (§ 266 StGB), des Betruges (§ 263 StGB), der Unterschlagung (§ 246 StGB) und des Diebstahls (§ 242 StGB).

Die in den genannten Normen angedrohten Geld- oder Freiheitsstrafen können verhängt werden, wenn der zu beurteilende Sachverhalt nicht nur alle geforderten Merkmale des objektiven Tatbestands nachweisbar erfüllt, sondern auch vorsätzlich begangen wird.

Demgegenüber sind Sachverhalte denkbar, in denen das beschriebene Fehlverhalten die Tatbestandsmerkmale der geltenden Strafbestimmungen nicht oder nicht nachweisbar erfüllt. Das kann beispielsweise dann zutreffen, wenn eine vorsätzliche Handlung zwar zu einem fehlerhaften Rechenschaftsbericht einer Partei führt, der Nachweis eines Vermögensschadens, wie dies § 263 und § 266 StGB für eine Bestrafung wegen Betrugs bzw. wegen Untreue verlangen, aber nicht möglich ist.

Die Kommission greift deshalb die in der aktuellen Diskussion häufig gestellte Frage auf, ob – in Ergänzung zu den allgemeinen Normen des Strafgesetzbuches – eine Strafnorm neu eingeführt werden sollte, deren wesentliches Tatbestandsmerkmal im Verstoß gegen das Transparenzgebot des Grundgesetzes (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) und im Verfälschen des Rechenschaftsberichts einer Partei besteht. Das dabei zu schützende Rechtsgut, die Transparenz der Parteifinanzen und damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in das rechtmäßige Handeln demokratischer Parteien, rechtfertigt – auch im Vergleich mit den durch die bestehenden Strafnormen geschützten Rechtsgütern wie dem Vermögen oder dem Eigentum – die Strafbewehrung.

Nach diesen Überlegungen empfiehlt die Kommission, in das Parteiengesetz einen speziellen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechnungslegung einzuführen:

a) Die Vorschrift sollte dem Straftatbestand der Bilanzfälschung gemäß § 331 HGB nachgebildet werden. Die Sachverhalte sind übertragbar: Hier wie dort geht es um eine bestimmte Form der Rechnungslegung. Die in § 331 HGB strafrechtlich geschützten Abschlüsse in der Wirtschaft sind mit einem Rechenschaftsbericht i. S. d. Parteiengesetzes durchaus vergleichbar. Dem durch § 331 HGB geschützten Rechtsgut des Vertrauens des Publikums in die Ordnungsgemäßheit dieser Abschlüsse entspricht hier das durch Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG sogar mit Verfassungsrang ausgestatte öffentliche Interesse an einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung der Parteien.

b) In Anlehnung an die genannten Vorschriften des Handelsgesetzbuches könnte die Tathandlung dahin gehend gefasst werden, dass mit Strafe bedroht wird, wer „die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht unrichtig wiedergibt oder verschleiert.“ Objekt der Strafnorm ist also der Rechenschaftsbericht. Gegebenenfalls wären die Straftatbestandsmerkmale noch präziser zu fassen. Für den Bereich von § 331 HGB ist geklärt, dass die Tathandlung Vorsatz voraussetzt. Dies könnte, wenn das für erforderlich gehalten wird, bereits im Gesetz zum Ausdruck gebracht werden.

c) Schwieriger ist es, den mit Strafe bedrohten Personenkreis richtig zu bestimmen. Nach Auffassung der Kommission sollte dies – wiederum parallel zu § 331 HGB – das Gremium sein, das nach dem Parteiengesetz und der Satzung über den Rechenschaftsbericht Beschluss zu fassen hat, also der Parteivorstand. Darüber hinaus sollten auch der Schatzmeister und der Generalsekretär[249] der Partei erfasst sein, falls sie nicht Mitglied des Vorstands sein sollten. Die Einbeziehung der beiden Letztgenannten entspricht der Bedeutung ihrer Funktion innerhalb der Partei und ist zugleich Konsequenz der obigen Empfehlung, dass der Rechenschaftsbericht in Ausfluss des von der Kommission befürworteten Mehr-Augen-Prinzips vom Parteivorsitzenden, vom Schatzmeister und vom Generalsekretär zu unterzeichnen ist.

   Die Kommission empfiehlt, die Rechnungslegung auf Bundes- und Landesebene auf diese Weise mit Strafe zu bewehren.

   Für problematisch sieht es die Kommission dagegen an, wollte man den Anwendungsbereich der Norm darüber hinaus auf die Verantwortlichen in den nachgeordneten Gebietsverbänden erstrecken. Dem stehen nach Auffassung der Kommission die Besonderheiten der Rechnungslegung der Parteien entgegen. In den

[249] oder, falls die Partei keinen Generalsekretär oder ähnlichen Bevollmächtigten hat, ein anderes Vorstandsmitglied

Parteien ist ein großer, kaum überschaubarer Personenkreis an der Erstellung des Rechenschaftsberichts beteiligt. Fehler oder Rechtsverstöße auf der unteren Ebene setzen sich fort, wenn sie auf der höheren Ebene nicht entdeckt oder dort mitgetragen werden. Vor allem in den unteren Parteigliederungen handelt es sich ganz überwiegend um ehrenamtliche Kräfte. Der (Gesamt-) Rechenschaftsbericht der (Bundes-) Partei baut auf ihrer Arbeit auf. Die Aufgabe der nachgeordneten Gebietsverbände beschränkt sich dabei allerdings im Wesentlichen darauf, den höheren Parteigliederungen ihr Zahlenmaterial zu liefern. Es wäre unangemessen, einen so großen Personenkreis und dessen Handeln einer besonderen Strafandrohung zu unterwerfen. Hinzu kommt, dass eine solche Strafandrohung die Bereitschaft, sich ehrenamtlich mit Parteifinanzen zu befassen, empfindlich treffen würde. Die Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement in den Parteien soll nach Auffassung der Kommission aber nicht beeinträchtigt werden. Erforderlich ist also eine Beschränkung des in Betracht kommenden Täterkreises.

Die Kommission hält es deshalb für vertretbar, wenn der Gesetzgeber in Abwägung dieser Gesichtspunkte darauf vertraut, dass auf der Ebene der nachgeordneten Gebietsverbände das allgemeine Strafrecht ausreicht, um ein etwaiges strafwürdiges Verhalten im Umgang mit Parteifinanzen zu ahnden. Im Übrigen haben die Parteien bereits jetzt die Möglichkeit, etwaiges Fehlverhalten in diesem Bereich durch parteiinterne Disziplinarmaßnahmen (Ordnungsmaßnahmen) und zivilrechtliche Schritte zu ahnden.

d) Zur Klarstellung sei hervorgehoben:

Personen, die keines der genannten Ämter bekleiden und auf Bundes- oder Landesebene mit der Rechnungslegung über die Parteifinanzen befasst sind, können sich nach den Regeln des allgemeinen Strafrechts wegen Anstiftung oder Beihilfe zur vorsätzlich falschen Rechnungslegung strafbar machen (auch insofern in Parallele zu § 331 HGB).

Fahrlässige Fehler, wie sie auch bei ansonsten geübter Sorgfalt immer einmal vorkommen können, bleiben außerhalb der Strafandrohung. Durch die Beschränkung auf vorsätzliches Tun ist auch sichergestellt, dass die Personen an der Parteispitze, die aufgrund ihrer Führungsaufgaben kaum in der Lage sein dürften, das Zahlenwerk eines Rechenschaftsberichts im Einzelnen zu prüfen, nicht in lebensfremder und praktisch unvernünftiger Weise mit Strafe bedroht werden. Andererseits werden sie dann erfasst, wenn sie den Rechenschaftsbericht beschließen und/oder sogar unterzeichnen, obwohl sie wissen oder dabei mitgewirkt haben, dass rechenschaftspflichtige Vorgänge unrichtig wiedergegeben und verschleiert werden. Das erscheint der Kommission auch sachgerecht.

In Konsequenz der obigen Empfehlungen zur Rechnungslegung sei betont, dass selbstverständlich jeder Angehörige des Täterkreises nur strafrechtlich belangt werden kann für Fehler auf der jeweiligen Ebene. Der beschriebene Personenkreis auf Landesebene ist also nur strafrechtlich verantwortlich für eine vorsätzlich falsche Rechnungslegung auf der Landesebene. Die Personen auf Bundesebene hätten einzustehen für eine vorsätzlich falsche Rechnungslegung über die Parteifinanzen auf der Bundesebene, beispielsweise über der Bundespartei zufließende Spenden, darüber hinaus für eine dem Einzelnen bekannte falsche Zusammenführung der Rechenschaftsberichte der Landesverbände.

e) In der Rechtsfolge (Strafandrohung) sollte sich der neue Straftatbestand ebenfalls an die Bilanzfälschung anlehnen. Danach hält die Kommission die Androhung von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe für angemessen. Mit Blick auf das Schutzgut der Norm, das öffentliche Interesse an einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung der Parteien (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG), sollte die neu zu schaffende Strafnorm nicht subsidiär hinter anderen Normen zurücktreten.

f) Nur konsequent ist es, wenn neben dem oben beschriebenen verantwortlichen Personenkreis der Partei auch der von ihr beauftragte Prüfer und dessen Gehilfe mit Strafe bedroht wird. Das sollte – auch hier wiederum die Parallele zum Handelsrecht – in Anlehnung an § 332 HGB geschehen. Strafbar wäre danach, wenn eine dieser Personen über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts unrichtig berichtet, im Prüfbericht erhebliche Umstände verschweigt oder einen inhaltlich unrichtigen Prüfvermerk erteilt.[250]

2. Verlust der Wählbarkeit

Neben strafrechtlichen Sanktionen werden weitere „Nebenstrafen“ diskutiert. Insoweit wird – wie etwa aus Frankreich bekannt – an den Verlust der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter gedacht, also an den Verlust des passiven Wahlrechts (Verlust des Abgeordnetenmandats). Das geltende Recht kennt diese Sanktion in unterschiedlichen Kombinationen und nach Maßgabe verschiedener Gesetze (vgl. §§ 45 ff. StGB).

Befürwortet wird der Verlust des passiven Wahlrechts namentlich von Morlok.[251] Er zieht die Parallele zum besonderen Verwaltungsrecht. Wer dort in den jeweiligen Lebensbereichen die ihm auferlegten spezifischen Pflichten nicht beachte, gelte als „unzuverlässig“. Ihm werde im Gewerberecht die Konzession, im Fahrerlaubnisrecht der Führerschein entzogen. In sprichwörtlicher Parallele hierzu solle auch ein Politiker für eine gewisse Zeit „aus dem Verkehr gezogen“ werden, wenn er gegen spezifische Vorschriften seines Lebensbereichs verstoße, also gegen das Parteienrecht. Rechtsfolge wäre ein befristeter Verlust des passiven Wahlrechts. Dadurch werde die Politik auf begrenzte Zeit von einem Akteur befreit, dessen Bereitschaft, sich an das einschlägige Recht zu halten, sich als nicht hinreichend erwiesen habe. Zugleich könne von einer solchen Sanktion eine abschreckende Wirkung auf das Verhalten von „Berufspolitikern“ erwartet werden.

[250] Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.7

[251] Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VII. 4. c)

Zu beachten ist allerdings, dass das passive Wahlrecht grundrechtlich geschützt ist (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG) und dass seine Einschränkung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eines „zwingenden Grundes" bedarf, der sich nur aus dem Schutz konkurrierender Verfassungsgüter ergeben kann. Morlok hält das für unproblematisch. Klein äußert Bedenken, schließt aber nicht aus, dass eine solche „Nebenstrafe" mit Blick auf das ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) bei einer Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht Bestand haben könnte.[252]

Nach Auffassung der Kommission scheint der Verlust des Mandats auf den ersten Blick die angemessene Sanktion zu sein für einen Politiker, der gegen Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG verstößt. Andererseits sprechen gewichtige Gründe dagegen. Die Kommission hat vor allem Zweifel an der Verhältnismäßigkeit einer solchen Sanktion. Hinzu treten praktische Einwände. Es sind viele Möglichkeiten vorstellbar, eine solche Sanktion zu umgehen. Ein entscheidender Nachteil des Vorschlags ist, dass Nicht-Mandatsträger, die gegen das Parteiengesetz verstoßen, nicht erfasst werden, und dass die Sanktion deshalb in vielen Fällen ins Leere gehen dürfte. Es gibt zahlreiche – hier nicht namentlich aufzuführende – Beispiele dafür, dass Personen, die in den Parteien hauptverantwortlich für die Parteifinanzen zuständig sind, kein Abgeordnetenmandat und kein öffentliches Amt inne haben bzw. hatten.

Für diese Sanktion besteht nach Auffassung der Kommission vor allem kein Bedarf, wenn der Gesetzgeber gemäß der obigen Empfehlung einen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechnungslegung der Parteien einführt. Damit wären Rechtsverstöße gegen das Parteiengesetz hinreichend mit einer Sanktion bewehrt. Für weitere (zweifelhafte) Nebensanktionen besteht dann keine Notwendigkeit.

3. Finanzielle Sanktionen gegen handelnde Personen

In der öffentlichen Diskussion ist erörtert worden, ob – neben der Partei – auch die handelnden Personen mit finanziellen Sanktionen wegen von ihnen begangener oder zu verantwortender Verstöße gegen das Parteiengesetz belangt werden sollten. Vorgeschlagen wird insoweit die Kürzung von Bezügen oder Versorgungsansprüchen (a) oder eine persönliche Mithaftung für den verursachten Schaden (b). Gegen diese Vorschläge bestehen gewichtige Bedenken. Zudem sei darauf hingewiesen, dass das geltende Recht der geschädigten Partei hinreichende Regressansprüche gibt (c).

a) Bedenken bestehen zunächst gegen den Vorschlag, bei Verstößen gegen das Parteiengesetz die Bezüge oder Ruhegehaltsansprüche der handelnden Politiker zu kürzen.

   Die Kommission ist der Auffassung, dass selbst ein gravierendes Fehlverhalten im Umgang mit Parteifinanzen, also in einer politischen Funktion, nicht mit einer Sanktion belegt werden sollte, die den Betroffenen in seiner materiellen Lebensgrundlage bedroht. Der Vorschlag ist im Übrigen auch wenig tauglich, weil nicht jeder, der im Bereich von Parteifinanzen tätig ist, Minister-, Beamten-, Abgeordneten- oder entsprechende Ruhegehaltsbezüge erhält. Die Sanktion träfe also nur einen beschränkten Personenkreis und wäre für diesen eine Sonderstrafe. Hinzu kommt, dass sie an ein Verhalten anknüpfen würde, das außerhalb der Pflichtenstellung des jeweiligen Amtes bzw. seines Status liegt, nämlich im Parteienrecht. Das zeigt sich deutlich, wenn man die Parallele zum Disziplinarrecht zieht: Die vergleichbare Rechtsfolge der Kürzung oder Aberkennung des Ruhegehalts kann dort nur bei einem Dienstvergehen verhängt werden. Auf sie kann zudem nur in einem förmlichen Verfahren erkannt werden. Weder das Bundesminister- noch das Abgeordnetengesetz sehen derzeit dergleichen vor. Wollte man dem Vorschlag näher treten, bedürfte es also umfangreicher Gesetzesänderungen, und zwar auf Bundes- wie auf Landesebene, einschließlich der Festlegung des zuständigen Gerichts und des Verfahrens.

   Die Kommission empfiehlt daher, von solchen Überlegungen Abstand zu nehmen. Auch hier gilt, dass mit dem oben vorgeschlagenen speziellen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechenschaftslegung eine ausreichende Sanktion vorliegt.

b) Im geltenden Recht ist durch § 37 PartG die Anwendung von § 54 Satz 2 BGB ausgeschlossen. Diese Norm des allgemeinen Vereinsrechts regelt die persönliche Haftung der für den nicht rechtsfähigen Verein kontrahierenden Personen. Um eine finanzielle Mithaftung der für die Partei handelnden Person zu erreichen, wird deshalb häufig eine Streichung von § 37 PartG vorgeschlagen.

   § 54 Satz 2 BGB hat den Zweck, dem Vertragspartner eines nicht rechtsfähigen Vereins einen zusätzlichen Vorteil zu verschaffen, indem ihm der Zugriff auf das Vermögen desjenigen eröffnet wird, der für den Verein handelt. Es geht also um eine Haftung ausschließlich aus Rechtsgeschäften, nicht aus deliktischem Handeln, sodass eine Streichung von § 37 PartG zu keiner Mithaftung für einen Schaden aus den hier in Reden stehenden Rechtsverstößen führen würde. Im Übrigen hat die Nichtanwendung von § 54 Satz 2 BGB im Parteienrecht ihren guten Grund: Sie dient dem Schutz der Vielzahl von ehrenamtlich tätigen Parteimitgliedern, die auf den verschiedenen Ebenen für ihre Partei rechtsgeschäftlich auftreten. Die Streichung von § 37 PartG würde diesen Personenkreis in die persönliche Haftung nehmen. Das könnte die Bereitschaft, solche Parteifunktionen wahrzunehmen, und damit das ehrenamtliche parteipolitische Engagement insgesamt erheblich beeinträchtigen. Hinzu kommt, dass die persönliche Haftung des Handelnden nach § 54 Satz 2 BGB nicht zwingendes Recht ist, sie kann vertraglich abbedungen werden; auch ist eine „Enthaftung" durch Abschluss einer entsprechenden Versicherung möglich. Von beiden Möglichkeiten würde wohl in großem Umfang Gebrauch gemacht werden, würde § 37 PartG gestrichen. Deshalb sollte davon Abstand genommen werden.

[252] Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, IX. 5.

c) Bei der Forderung nach persönlichen finanziellen Sanktionen für die handelnden Personen wird im Übrigen übersehen, dass das geltende Recht eine finanzielle Inhaftnahme desjenigen, der für den einer Partei entstandenen Schaden verantwortlich ist, bereits ermöglicht.[253] Aus den Vorschriften des allgemeinen Vereins- und Deliktsrechts ergeben sich ausreichende Regressmöglichkeiten. Wenn diese nicht realisiert werden, ist das Sache der jeweiligen Partei, die den Schaden davonträgt. Insoweit kann nur mit den Mitteln der innerparteilichen Demokratie darauf hingewirkt werden, dass solche Möglichkeiten genutzt werden. Das mag als unzureichend und unbefriedigend angesehen werden. Gleichwohl sollte das Parteiengesetz nicht unnötig in den innerparteilichen Prozess der Meinungsbildung eingreifen. Gesetzlicher Änderungsbedarf besteht daher nicht.

76. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz einen speziellen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechnungslegung einzuführen. Dieser sollte dem Straftatbestand der Bilanzfälschung gemäß § 331 HGB nachgebildet werden. Danach wäre mit Strafe bedroht, wer die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht vorsätzlich unrichtig wiedergibt oder verschleiert. Die Strafbewehrung sollte das Gremium betreffen, das nach dem Parteiengesetz und der Satzung über den Rechenschaftsbericht Beschluss zu fassen hat, also den Parteivorstand, zusätzlich den Schatzmeister und den Generalsekretär (falls sie nicht Mitglied des Vorstands sind). Die Kommission empfiehlt, die Rechnungslegung auf Bundes- und Landesebene auf diese Weise mit Strafe zu bewehren. Dagegen hält sie es für problematisch, wollte man den Anwendungsbereich der Norm darüber hinaus auf die Verantwortlichen in den nachgeordneten Gebietsverbänden erstrecken.

77. Die Kommission empfiehlt, davon abzusehen, Verstöße gegen das Parteiengesetz mit dem Verlust des passiven Wahlrechts (Mandatsverlust) zu ahnden. Sie hat verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit einer solchen Sanktion. Dagegen sprechen auch zahlreiche praktische Gründe.

78. Die Kommission spricht sich dagegen aus, Verstöße gegen das Parteiengesetz mit einer Kürzung der Bezüge oder Ruhegehaltsansprüche der handelnden Politiker (als Minister, Beamter oder Abgeordneter) zu ahnden. Wegen eines Fehlverhaltens in einer politischen Funktion sollte nicht in gravierender Weise in die materielle Lebensgrundlage eines Menschen eingegriffen werden. Gegen den Vorschlag sprechen zahlreiche weitere Bedenken, u. a. dass nicht jeder, der im Bereich der Parteifinanzen tätig ist, solche Bezüge erhält.

[253] Vgl. hierzu Bäcker, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 24 ff.

79. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz keine Regelung einzuführen, durch die – neben der Partei – auch die jeweils handelnde Person wegen von ihr begangener oder zu verantwortender Rechtsverstöße in finanzielle Mithaftung genommen wird. Der in § 37 PartG angeordnete Ausschluss von § 54 Satz 2 BGB beruht auf guten Gründen. Im Übrigen ergeben sich aus den Vorschriften des allgemeinen Vereins- und Deliktsrechts ausreichende Regressmöglichkeiten. Es ist Sache der jeweiligen Partei, die den Schaden davon trägt, diese zu realisieren.

Sechster Abschnitt: Abschließende Überlegungen

I. Künftige Aufgabe der Kommission

Die Aufgaben der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteinfinanzierung ergeben sich derzeit aus § 18 Abs. 6 und 7 PartG. Das sind

- die Festlegung eines parteienspezifischen Warenkorbes und der jährlichen Feststellung des auf dieser Grundlage ermittelten parteienspezifischen Preisindexes, der Grundlage für die Entscheidung des Gesetzgebers über eine eventuelle Änderung der absoluten Obergrenze der staatlichen Mittel der Parteienfinanzierung ist (§ 18 Abs. 6 Sätze 2 bis 4 PartG);
- die Abgabe von Empfehlung zu etwaigen Änderungen in der Struktur und Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung (§ 18 Abs. 7 PartG);
- hinzu tritt der unerledigte Auftrag aus der Übergangsvorschrift des Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1996.[254]

Sollte der Gesetzgeber sich dazu entschließen, den parteienspezifischen Preisindex beizubehalten, kann nach Auffassung der Kommission die Aufgabe der Überprüfung und Fortentwicklung des Warenkorbes sowie der jährlichen Feststellung des parteienspezifischen Preisindexes dem Statistischen Bundesamt übertragen werden.[255] Damit entfiele ein wesentlicher Aufgabenbereich der Kommmission. Die jetzige Kommission hat ferner die Absicht, den noch nicht erledigten Auftrag aus Artikel 6 des oben zitierten Änderungsgesetzes spätestens mit ihrem Bericht zum Ende ihrer Amtszeit zu erfüllen. Damit stellt sich die Frage, ob die Kommission unabhängiger Sachverständiger gemäß § 18 Abs. 6 und 7 PartG als Dauereinrichtung weiter Bestand haben sollte.

Es gilt in Erinnerung zu rufen, dass die Einrichtung der Parteienfinanzierungskommission auf eine Anregung des BVerfG in dessen Urteil vom 9. April 1992 zurückgeht:[256]

[254] Vgl. BGBl. I S. 142 und oben, eingangs zu Teil A

[255] Vgl. Teil C, Erster Abschnitt, VI. 1.

[256] Vgl. BVerfGE 85, 264 (291 f.)

Dem Gesetzgebungsverfahren über Fragen der Parteienfinanzierung ermangele es – ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten und von sonstigen Inhabern politischer Ämter – regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen. Es liege nahe, dem durch die Einschaltung objektiven Sachverstandes abzuhelfen. Das BVerfG sieht also in der Einschaltung externen unabhängigen Sachverstandes ein sinnvolles Korrektiv zum Eigeninteresse der Parteien und ihres bestimmenden Einflusses auf die Gesetzgebung.

Gerade vor dem Hintergrund der im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen Fälle von Fehlverhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteienfinanzen und der parteipolitischen Kontroversen in der Folgzeit hält es die jetzigen Kommission für sinnvoll, wenn eine solche Einrichtung auch weiterhin zur Verfügung stünde.

Die Kommission empfiehlt daher, im Parteiengesetz weiterhin eine gesetzliche Grundlage für den Bundespräsidenten vorzusehen, die ihn ermächtigt, aber – anders als jetzt – nicht verpflichtet, eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung einzuberufen. Die derzeitige Formulierung des Mandats zur Vorlage von strukturellen Änderungsvorschlägen (§ 18 Abs. 7 PartG) ist auslegungsbedürftig. Die Kommission empfiehlt daher, die gesetzliche Ermächtigung zweifelsfrei zu fassen. Einberufung und Aufgaben der Kommission sollten in das staatspolitische Ermessen des Bundespräsidenten gelegt werden. Dazu gehört insbesondere, ob und wann er Anlass sieht, die Kommission um einen Bericht zu bitten, und was dessen Thema sein soll. Es kann darauf vertraut werden, dass der zu neutraler und überparteilicher Amtsführung verpflichtete jeweilige Bundespräsident von seinem staatspolitischen Ermessen sachgerecht Gebrauch machen wird.

Über die Frage, ob – über das Recht der Parteienfinanzierung hinaus – weiter gehender Beratungsbedarf in Fragen des Parteienrechts besteht, sollte der Gesetzgeber entscheiden.

80. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz weiterhin eine gesetzliche Grundlage für den Bundespräsidenten vorzusehen, die ihn ermächtigt, aber – anders als jetzt – nicht verpflichtet, eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung einzuberufen. Einberufung und Aufgaben der Kommission sollten in das staatspolitische Ermessen des Bundespräsidenten gelegt werden. Dazu gehört insbesondere, ob und wann er Anlass sieht, die Kommission um einen Bericht zu bitten und was dessen Thema sein soll.

II. Ausblick

Die Kommission hofft, mit diesem Bericht jedenfalls die wichtigsten Mängel des geltenden Rechts der Parteienfinanzierung aufgezeigt zu haben. Weitere Probleme und Einzelfragen, deren Darstellung aber letztlich den Umfang dieses Berichts gesprengt hätte, mögen hinzukommen. Ergänzend sei an dieser Stelle erneut auf den jüngsten Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG vom 21. November 2000 verwiesen.[257] Dieser bietet neben umfangreichem Zahlen- und Faktenmaterial einen umfassenden Einblick in die derzeitigen Probleme des Rechts der Parteienfinanzierung. Das gilt auch für die drei von der Kommission eingeholten Gutachten.

Nach Auffassung der Kommission verlangen die mehrfach angesprochenen Vorfälle der jüngeren Vergangenheit und die in diesem Bericht aufgezeigten Mängel und Zweifelsfragen des geltenden Rechts der Parteienfinanzierung nach gesetzlichen Änderungen.

Die Kommission gibt ihrer Hoffnung Ausdruck, dass ihre Empfehlungen vom Gesetzgeber baldmöglichst in einem Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen und umgesetzt werden.

[257] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747

Berlin, den 18. Juli 2001

Dr. Hedda von Wedel
Vorsitzende der Kommission

Professor Dr. Ulrich von Alemann   Hans Günther Merk

Dr. Hans-Dietrich Winkhaus   Dr. Dieter Wunder

Abkürzungsverzeichnis

Alt.	Alternative
a. D.	außer Dienst
a. F.	alte Fassung
aaO	am angegebenen Ort
AbgG	Abgeordnetengesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AktG	Aktiengesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f./ff.	folgende/fortfolgende
GE	Gesetzentwurf
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Halbs.	Halbsatz
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
i. S. v.	im Sinne von
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KonTraG	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich

KStG	Körperschaftsteuergesetz
LG	Landgericht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
Mio.	Million(en)
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
NJW	Neue Juristische Wochenzeitung
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
o. ä.	oder Ähnliches
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
r. Sp.	rechte Spalte
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s. o.	siehe oben
sog.	so genannte
stdRspr.	ständige Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
u. a.	unter anderem
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Literaturhinweise

von Alemann, Ulrich	Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Opladen 2001
von Armin, Hans Herbert	Wie aus der Krise eine Chance werden kann, FAZ vom 11. Februar 2000, S. 44
von Armin, Hans Herbert	Strukturprobleme des Parteienstaates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 30 ff.
Badura, Peter	Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz – Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, München, Oktober 2000
Bäcker, Alexandra	Zivilrechtliche Haftungsaspekte – Innerparteilicher Regreß, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 24 ff.
Bäumer, Hartmut/ Frankenberg, Günter	Vorschlag zur Neuregelung der Parteienfinanzen, KritJ 2000, S. 167 ff.
Blasius, Rainer	Wer hinter den Parteien steht – Das Offenlegungsgebot von Parteispenden in den Jahren 1949 bis 1967, FAZ vom 10. März 2000
Böckenförde, Ernst-Wolfgang	Die Krise unserer Demokratie verlangt eine Rückbildung des Parteienstaates, FAZ vom 14. Februar 2000
Böse, Martin	Die „Sanktionen“ des Parteiengesetzes, SächsVBl. 2001, S. 58 ff.
Boyken, Friedhelm	Die neue Parteienfinanzierung – Entscheidungsprozeßanalyse und Wirkungskontrolle, Schriftenreihe zum Parteienrecht Bd. 20, Baden-Baden 1998
CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages	Öffentliche Sachverständigenanhörung am 20. Oktober 2000 zum Thema: „Das Transparenzgebot des Grundgesetzes und die SPD-Parteifinanzen“ (Professor Dr. Peter M. Huber, Dipl.-Kfm. und Steuerberater Fritz Güntzler, Professor Dr. Ulrich Karpen)
CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages	Sachverständigenanhörung vom 15. November 2000 zum Thema: „Bilanz- und steuerrechtliche Aspekte des Transparenzgebotes und der SPD-Parteifinanzen“ (Professor Dr. Hans-Wolfgang Arndt und Professor Dr. Joachim Schulze-Osterloh)
Cornils, Matthias	Das Sanktionssystem des Parteiengesetzes: Verfassungsmäßige Grundlage einer Kürzung des Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung?, VerwArch 2000 (Bd. 91), S. 327 ff.
Depenheuer, Otto/ Grzeszick, Bernd	Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit – Sanktionen des Parteiengesetzes bei Verletzung des Transparenzgebotes –, DVBl. 2000, S. 736 ff.
Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen/ Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung	Tagung „Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache“ (Beiträge von Professor Dr. Hans H. Klein, Josef Isensee, Dr. Siegfried Broß, Professor Dr. Wolfgang Rudzio), ZParl 2000, S. 401 ff.
Dübbers, Robert	Ad-hoc-Rechenschaftspflicht für Spenden an politische Parteien, ZRP 2000, S. 481 ff.
Feldmann, Hans	Gegen illegale Machenschaften ist keine Partei gefeit, FAZ vom 1. April 2000, S. 17

Flume, Werner	Bundestagspräsident und Parteiengesetz, Der Betrieb 2000, S. I
Frankenberg, Günter	Wider den Rechtsopportunismus – Anmerkungen zur Situations- jurisprudenz in der Parteienkrise, KritJ 2000, S. 159 ff.
Frankenberg, Günter	Der Rechtsstaat muss jetzt seine Zähne zeigen, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 23. Januar 2000, S. 4
Günther, Uwe/ Vesper, Michael	Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?, ZRP 1994, S. 289 ff.
Heinig, Hans Michael/ Streit, Thilo	Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, Jura 2000, S. 393 ff.
Herzog, Roman/ Kirchhof, Paul/ Tietmeyer, Hans	Empfehlungen für die Neuregelung des CDU-Finanzsystems, ZParl 2000, S. 309 ff.
Hölscheidt, Sven	Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, DÖV 2000, S. 712 ff.
Huber, Peter M.	Das parteienrechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung, DÖV 2000, S. 745 ff.
Ipsen, Jörn	Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung – Perspektiven der Parteienfinanzierung nach dem Urteil des BVerfG vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89 –, JZ 1992, S. 752 ff.
Ipsen, Jörn	Staatliche Parteienfinanzierung, Form und Grenzen – Vortrag bei dem 26. Bitburger Gesprächen am 15. April 1993
Ipsen, Jörn	Transparenzgebot und Sanktionensystem bei der staatlichen Parteien- finanzierung – Anmerkungen zu einer parteienrechtlichen und rechts- politischen Debatte, JZ 2000, S. 685 ff.
Klein, Hans H.	Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle, NJW 2000, S. 1441 ff.
Klein, Hans H.	Parteien – Presse – Rundfunk, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001
Koch, Thorsten	Verlust der Teilhabe an staatlicher Parteienfinanzierung bei fehlerhaf- tem Rechenschaftsbericht?, NJW 2000, S. 1004 ff.
Leisner, Walter	„Dienstleistungen an Parteien“ – Spenden – und doch nicht erfasst?, NJW 2000, S. 1998 f.
Leyendecker, Hans/ Stiller, Michael/ Prantl, Heribert	Helmut Kohl, die Macht und das Geld, Göttingen 2000 (S. 544 ff.)
Lohr, Axel	Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz, Die Wirtschaftsprüfung 2000, S. 1108 ff.
Lovens, Sebastian	Stationen der Parteienfinanzierung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 2000, S. 285 ff.
Maier, Winfried	Ist ein Verstoß gegen das Parteiengesetz straflos?, NJW 2000, S. 1006 ff.
Merten, Heike	Gesetzmäßige Parteienfinanzierung – Pflichten und Sanktionen, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 11 ff.
Morlok, Martin	Spenden – Rechenschaft – Sanktionen: Aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung, NJW 2000, S. 761 ff.

Morlok, Martin	Unnötige Förmelei oder gebotene Formstrenge“ – Zu einer Eigenart des Parteienrechts aus Anlass der Entscheidung des VG Köln in Sachen FDP-Parteienfinanzierung –, DVBl. 1999, S. 277 ff.
Morlok, Martin	Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer? – Die rechtliche Regulierung der Parteifinanzen und der Fall der CDU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 6 ff.
Morlok, Martin	Kommentierung von Art. 21 GG, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, Tübingen 1998
Müller, Udo/ Albrecht, Susanne	Fraktionen und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff? – Zur Anwendung des Parteiengesetzes auf Fraktionszuwendungen –, DVBl. 2000, S. 1315 ff.
Naßmacher, Karl-Heinz	Parteienfinanzierung in der Bewährung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 15 ff.
Nicolaus, Helmut	Entwurf eines Parteien- und Fraktionsfinanzierungs-Bereinigungs-gesetzes, ZParl 2000, S. 321 ff.
Nonnenmacher, Günther (Hrsg.)	Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000 (Sammlung einer Aufsatzreihe der FAZ)
Präsident des Landtages Rheinland-Pfalz (Hrsg.)	Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich, Veranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. Mai 2000, Tagungsbroschüre
Renzsch, Wolfgang	„Aus eins mach drei“ und andere Einträglichkeiten, FAZ vom 26. Juli 2000, S. 11
Römmele, Andrea	Parteispenden in der Krise?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 23 ff.
Schneider, Hans-Peter	Verletzung der Transparenzpflicht in erheblichem Ausmaß, FAZ vom 8. März 2000, S. 10 f.
Schruff, Lothar	Zur Rechenschaftslegung und Prüfung politischer Parteien, in: Baetge/Börner/Forster/Schruff (Hrsg.), Festschrift für Rainer Ludewig, Düsseldorf 1996
Schruff, Lothar	Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz – Gutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, Göttingen, Dezember 2000
Sendler, Horst	Verfassungsgemäße Parteienfinanzierung?, NJW 1994, S. 365 ff.
Sontheimer, Kurt	Vom Unheil und Segen einer Affäre, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 3 ff.
Stern, Klaus	Warum prüft ein Parteipolitiker die Rechenschaftsberichte der Parteien?, FAZ vom 16. Februar 2000, S. 14 f.
Strehl, Dietmar	Die Rechnungslegung der Parteien – Endlich wieder ein Skandal, FAZ vom 1. April 2000, S. 4
Streit, Thilo	Die Rückforderung von staatlichen Parteienfinanzierungs-beiträgen nach § 48 VwVfG, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 17 ff.
Strobel, Wilhelm	Sibyllinische Fristenbestimmungen, FAZ vom 19. März 2000, S. 11

Strobel, Wilhelm	Alte Rechenschaftsberichte sind unstimmig, FAZ vom 22. März 2000, S. 6
Strobel, Wilhelm	Parteiübergreifend befolgte Verfälschungsrezepte, FAZ vom 4. Juli 2000, S. 15 XVII
Strobel, Wilhelm	Vieles unecht und manches faul – Systematische Transparenzmängel bei der Rechnungslegung der Fraktionsgelder, FAZ vom 25. November 2000, S. 11
Tsatsos, Dimitris Th./ Schmidt, Hans-Rüdiger/ Steffen, Peter	Zur Demokratisierung des Parteienstaates – Gedanken zum Urteil des BVerfG, NJW 1992, 2545 –, ZRP 1993, S. 95 ff.
Velten, Petra	Untreue durch Belastung mit dem Risiko zukünftiger Sanktionen am Beispiel verdeckter Parteienfinanzierung, NJW 2000, S. 2852 ff.
Verwaltung des Deutschen Bundestages	Die staatliche Parteienfinanzierung, ZParl 2000, S. 298 ff.
Vogel, Hans-Jochen	Die Position der Wähler gegenüber den Parteien stärken, FAZ vom 19. Februar 2000, S. 3
Volkmann, Uwe	Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung, ZRP 1992, S. 325 ff.
Volkmann, Uwe	Parteispenden als Verfassungsproblem, JZ 2000, S. 539 ff.
Wahl, Rainer	Chancengleichheit und rechtswidrig handelnde Partei, NJW 2000, S. 3260 f.
Wettig-Danielmeier, Inge/ Feldmann, Hans/ Wettig, Klaus	Handbuch der Parteienfinanzierung, 2. Aufl., Marburg 1997
Wettig, Danielmeier, Inge/ Stiegler, Ludwig (Hrsg.)	Reform der Parteienfinanzierung, Workshop im Willy-Brandt-Haus, Berlin, am 22. März 2001, Marburg 2001



Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333